

**Univerzita Karlova v Praze**  
**Právnická fakulta**  
**Katedra evropského práva**

**Rigorózní práce**

**ŘÍZENÍ PRO NESPLNĚNÍ POVINNOSTI DLE ČL. 258 A NÁSL.  
SMLOUVY O FUNGOVÁNÍ EU**

**Infringement Procedure according to art. 258 and the following of the  
Treaty on Functioning of the EU**

Vedoucí rigorózní práce: JUDr. Ing. Jiří Zemánek, CSc.

Mgr. Jana Očková  
Dvořištská 960, Praha 9

Praha 2013

**Prohlášení:**

„Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracovala samostatně, všechny použité prameny a literatura byly řádně citovány a práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.“

V Praze dne

.....

Mgr. Jana Očková

**Poděkování:**

Na tomto místě bych ráda poděkovala JUDr. Ing. Jiřímu Zemánkovi, CSc. za odborné vedení předkládané rigorózní práce, zejména však za trpělivost.

## **Abstrakt**

Předmětem této rigorózní práce je řízení pro nesplnění povinnosti vyplývající ze Smluv dle čl. 258 a násl. Smlouvy o fungování EU. Jde o řízení, které je zahajováno Evropskou komisí proti jednotlivým členským státům v případě, že poruší povinnosti pro ně plynoucí z unijního práva. Práce si klade za cíl nejen popis účelu a průběhu řízení (též „řízení pro porušení Smluv“), ale také zkoumá roli jednotlivých subjektů, které řízení ovlivňují. Jde nejen o účastníky řízení v úzkém slova smyslu, tj. Evropskou komisi a dotčený členský stát, ale též o Soudní dvůr EU a jednotlivce. Cílem práce je pak zejména kritické zhodnocení řízení a poukázání na některé problematické aspekty řízení, které mohou mít vliv na jeho efektivitu. Práce je rozdělena do šesti částí. První část představuje a vymezuje téma. Druhá část definuje účel a funkce řízení pro nesplnění povinnosti, jeho předmět a začlenění v systému práva EU. Třetí část je věnována subjektům, které řízení pro nesplnění povinnosti ovlivňují a které pro účely této práce nazývám „aktéry“. Čtvrtá část popisuje průběh a fáze řízení. Pátá část je věnována problematickým aspektům řízení pro nesplnění povinnosti a plní roli poznatků a závěrů mé práce. Šestou částí je závěr se shrnutím poznatků, zhodnocením problémů řízení a naznačením možných řešení.

## **Abstract of the Rigorosum Thesis**

This rigorosum thesis deals with the procedure for the failure to fulfill an obligation under the Treaties according to articles 258 and the following of the Treaty on Functioning of the European Union (so called “infringement procedure”). This procedure can be initiated by the European Commission against the Member States in case of breach of an obligation stemming for them out of the EU law. The thesis aims to describe not only the purpose of the procedure and the procedure itself, but it examines also the functions of the single entities influencing the procedure. These are not only the parties, i.e. the Member States concerned and the Commission, but also the Court of Justice of the EU and the individuals as well. The goal of the thesis is to critically assess the infringement procedure and to point out some of the problematic aspects of the procedure with a possible impact on its effectivity. The thesis has six parts. The first introduces the topic. The second one defines the purpose and the function of the infringement, and its incorporation into the EU law. The third part is devoted to the entities with the influence on the procedure, who are for the purpose of the thesis described as “players” (“aktéři” in Czech). The fourth part describes the course of the procedure. Fifth part deals with the problematic aspects of the infringement and as such performs the role of the findings and conclusions of my thesis. The sixth part is the ending with the summary of the findings, assesment of the described problems with indication of the possible solutions.

<b>1. ÚVOD.....</b>	<b>6</b>
<b>2. ÚČEL A FUNKCE ŘÍZENÍ PRO NESPLNĚNÍ POVINNOSTI.....</b>	<b>11</b>
2.1. Účel a funkce řízení pro nesplnění povinnosti.....	11
2.1.1. Cíl řízení pro nesplnění povinnosti.....	13
2.1.2. Povaha řízení o nesplnění povinnosti.....	14
2.2. Předmět řízení pro nesplnění povinnosti .....	17
2.2.1. Druhy povinností členských států vyplývajících z členství v EU .....	17
2.2.2. Typy porušení povinnosti.....	19
2.2.3. Časový okamžik pro posouzení porušení povinnosti .....	20
2.2.4. Druhy řízení pro nesplnění povinnosti.....	20
2.2.5. Závěr .....	22
2.3. Řízení pro nesplnění povinnosti v systému unijního práva .....	22
2.3.1. Nástroje k vynucení povinností ze Smluv.....	23
2.3.2. Odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením unijního práva ...	23
2.3.3. Vztah odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva EU a řízení pro porušení Smluv .....	24
2.3.4. Závěr .....	27
<b>3. AKTÉŘI ŘÍZENÍ PRO NESPLNĚNÍ POVINNOSTI.....</b>	<b>29</b>
3.1. Vymezení pojmů.....	29
3.2. Komise a její role v řízení pro nesplnění povinnosti .....	29
3.2.1. Komise v roli strážkyně Smluv .....	29
3.2.2. Uvážení Komise .....	31
3.2.3. Důkazní břemeno Komise .....	34
3.3. Členský stát a jeho role v řízení pro nesplnění povinnosti .....	36
3.3.1. Členský stát v roli porušovatele povinností ze Smluv .....	36
3.3.1.1. Rozsah přičitatelnosti porušení povinnosti členskému státu .....	36
3.3.1.2. Odpovědnost státu za porušení unijního práva vnitrostátním soudem.....	38
3.3.1.3. Možnosti vyloučení odpovědnosti členského státu za porušení povinnosti plynoucí ze Smluv.....	41
3.3.1.4. Námitka vnitrostátních problémů souvisejících se splněním povinnosti plynoucí ze Smluv .....	42
3.3.1.5. K námitce přednosti, bezprostřední použitelnosti a přímého účinku práva EU..	43
3.3.1.6. Námitka nápravy situace prostřednictvím správní praxe .....	44
3.3.1.7. Námitka reciprocity .....	44
3.3.1.8. Námitka porušení práva EU jiným členským státem .....	45
3.3.1.9. Námitka porušení práva EU orgánem Unie .....	46
3.3.1.10. Námitka legitimního očekávání v důsledku jednání Komise .....	46
3.3.1.11. Námitka neexistence škody a možnosti vnitrostátních prostředků nápravy .....	47
3.3.1.12. Námitka uplatnění výhrady k přijetí dotčeného aktu EU.....	47

3.3.1.13. Námitka vnitrostátního uspořádání .....	49
3.3.1.14. Námitka force majeure.....	49
3.3.1.15. Námitka zeměpisných důvodů.....	50
3.3.1.16. Ostatní námitky.....	51
3.3.1.17. Závěrem k námitkám členských států.....	51
3.3.2. Členský stát jako „strážce Smluv“ .....	52
3.3.3. Zastupování členského státu v řízení o nesplnění povinnosti .....	53
3.2. Soudní dvůr.....	53
3.3. Jednotlivci a jejich role v řízení pro nesplnění povinnosti .....	56
3.3.1. Role stížností v procesu zahajování řízení pro nesplnění povinnosti .....	56
3.3.2. Systém SOLVIT jako zdroj podnětů o porušování unijního práva členskými státy .....	58
3.3.3. Role řízení o předběžné otázce pro zahajování řízení pro nesplnění povinnosti.....	58
3.3.4. Jednotlivci jakožto porušovatelé práva EU? .....	59
3.4. Závěr .....	60
<b>4. PROCEDURA ŘÍZENÍ PRO NESPLNĚNÍ POVINNOSTI.....</b>	<b>64</b>
4.1. Průběh řízení pro nesplnění povinnosti .....	64
4.2. Řízení pro nesplnění povinnosti dle čl. 258 SFEU .....	66
4.2.1. Kroky předcházející formálnímu zahájení řízení pro nesplnění povinnosti dle čl. 258 SFEU .....	66
4.2.2. Projekt EU Pilot- první krok v rámci řízení pro nesplnění povinnosti? .....	66
4.2.2.1. Fungování projektu EU Pilot.....	66
4.2.2.2. Hodnocení projektu EU Pilot .....	68
4.2.3. Prejudiciální fáze řízení pro nesplnění povinnosti dle čl. 258 SFEU – řízení před Komisí .....	70
4.2.3.1. Cíl řízení před Komisí.....	70
4.2.3.2. Formální upozornění .....	70
4.2.3.3. Odůvodněné stanovisko .....	73
4.2.3.4. Obsah odůvodněného stanoviska.....	73
4.2.3.5. Lhůta k nápravě v odůvodněném stanovisku .....	76
4.2.4. Soudní fáze řízení pro nesplnění povinnosti dle čl. 258 SFEU.....	77
4.2.4.1. Podání žaloby pro nesplnění povinnosti k Soudnímu dvoru EU – právo nebo povinnost Komise? .....	78
4.2.4.2. Požadavky na žalobu pro nesplnění povinnosti.....	78
4.2.4.3. Předběžné opatření .....	82
4.2.4.4. Rozsudek v řízení pro nesplnění povinnosti dle čl. 258 SFEU: jeho povaha a účinky.....	82
4.3. Sankční část řízení pro nesplnění povinnosti - řízení dle čl. 260 odst. 2 SFEU ..	84
4.3.1. Prejudiciální fáze řízení pro nesplnění povinnosti z rozsudku Soudního dvora.....	86
4.3.2. Soudní fáze řízení pro nesplnění povinnosti z rozsudku Soudního dvora.....	87
4.3.2.1. Průběh soudní fáze řízení pro nesplnění povinnosti z rozsudku Soudního dvora.....	87
4.3.2.2. Způsob stanovení sankce dle čl. 260 odst. 2 SFEU .....	88
4.3.2.3. Výkon rozsudku dle čl. 260 odst. 2 SFEU.....	94

4.4. Postup při ukládání sankcí při nesplnění oznamovací povinnosti k provedení směrnic přijatých legislativním postupem .....	96
4.5. Závěr .....	98
<b>5. ÚSKALÍ ŘÍZENÍ PRO NESPLNĚNÍ POVINNOSTI .....</b>	<b>103</b>
5.1. Příčiny problémů řízení pro nesplnění povinnosti .....	103
5.2. K jednotlivým úskalím řízení pro nesplnění povinnosti .....	103
5.2.1. <i>Délka řízení pro nesplnění povinnosti</i> .....	103
5.2.2. <i>Příliš široké uvážení Komise</i> .....	104
5.2.3. <i>Absence lhůt pro úkony Komise v předsoudní fázi řízení</i> .....	107
5.2.4. <i>Zaměňování typů řízení pro nesplnění povinnosti ze strany Komise</i> .....	109
5.2.5. <i>Nutnost dvou řízení o nesplnění povinnosti pro uložení finanční sankce</i> .....	110
5.2.6. <i>Deklaratorní povaha rozsudku dle čl. 258 SFEU jako problém pro řádné provedení rozsudku</i> .....	110
5.2.7. <i>Nejasná pravomoc Komise při posuzování splnění povinnosti po vydání rozsudku dle čl. 260 SFEU</i> .....	113
5.2.8. <i>Nejasnost zahájení sankční části řízení dle čl. 260 SFEU</i> .....	115
5.2.9. <i>Nejasná výše sankcí ukládaných dle čl. 260 SFEU</i> .....	116
5.2.10. <i>Absence právního základu pro projekt EU Pilot</i> .....	117
5.2.11. <i>Poskytování informací o řízení pro nesplnění povinnosti veřejnosti</i> .....	119
5.3. Závěr .....	121
<b>6. ZÁVĚR .....</b>	<b>125</b>
<b>7. SEZNAM LITERATURY .....</b>	<b>128</b>
<b>8. PŘEHLED POUŽITÉ JUDIKATURY SOUDNÍHO DVORA EU .....</b>	<b>134</b>
<b>9. RESUMÉ IN ENGLISH .....</b>	<b>142</b>
<b>10. KLÍČOVÁ SLOVA .....</b>	<b>145</b>



## 1. ÚVOD

Evropská unie plní na základě dohody svých členů řadu úkolů a funkcí, k čemuž je vybavena pravidly, kterými se musí členské státy řídit. Základním je, že členské státy budou tato pravidla dodržovat. Zároveň členské státy přijaly mechanismy k vynucení dodržování těchto pravidel. Jedním z nich je tzv. řízení pro nesplnění povinnosti vyplývající ze Smlouvy o fungování Evropské unie, resp. Smlouvy o Evropské unii (dále též jen „SFEU“, resp. „SEU“) upravené čl. 258 až 260 SFEU.<sup>1</sup> Toto řízení může být zahájeno proti členskému státu, jenž se porušení povinností pro něj plynoucích z práva EU dopustil.

Název „řízení pro nesplnění povinnosti vyplývající ze Smluv“ vychází z dikce čl. 258 až čl. 260 SFEU. Soudní dvůr používá pro žalobu dle daných ustanovení SFEU název „žaloba pro nesplnění povinnosti“,<sup>2,3</sup> avšak běžně je toto řízení nazýváno řízením pro porušení povinnosti nebo též řízením pro/o porušení Smluv.<sup>4</sup> Plurál do názvu přinesla Lisabonská smlouva, do té doby se řízení nazývalo také řízení o porušení Smlouvy.<sup>5</sup> V angličtině je také rozšířený název „*infringement procedure*“<sup>6</sup>, příp. též „*infringement proceedings*“<sup>7</sup> nebo jen zkráceně „*infringement*“, což je termín užívaný

---

<sup>1</sup> Řízení pro porušení povinnosti dle čl. 258 až 260 SFEU je řízením obecné povahy, nicméně primární právo zná další typy řízení, kterým se vynucují některé zvláštní povinnosti. Tato řízení však nejsou předmětem této práce, je však vhodné je zmínit. Prvním je řízení o navrácení neoprávněně poskytnutých veřejných podpor, které může Komise zahájit proti členskému státu dle čl. 108 SFEU. Druhým je řízení dle čl. 114 odst. 9 SFEU, dle kterého může Komise napadnout žalobou vnitrostátní opatření členského státu v oblasti životního prostředí nebo pracovního prostředí, pokud má za to, že jde o zneužití pravomoci v rámci výjimky z harmonizačních opatření. Třetím pak je zvláštní postup při nadměrném schodku, který může být zahájen dle čl. 126 SFEU, pokud členský stát neplní rozpočtové kritérium zákazu nadměrného schodku národního rozpočtu. Čtvrtým je řízení dle čl. 348 SFEU, které může Komise použít, pokud opatření přijatá členským státem v oblasti bezpečnosti narušují hospodářskou soutěž.

<sup>2</sup> Anglicky „*action for failure*“.

<sup>3</sup> Viz např. rozhodnutí ve věci C-37/11 *Komise v. Česká republika*.

<sup>4</sup> Tento pojem používá např. Tichý L., Arnold R., Zemánek J., Král R., Dumbrovský T., Evropské právo, C. H. BECK, 4. vydání, Praha, 2010 nebo Syllová J., Pítrová L., Paldusová H. a kol., Lisabonská smlouva, komentář, 1. vydání, Praha, C. H. BECK, 2010.

<sup>5</sup> Tento název je jako legislativní zkratka používán také v české legislativě- viz usnesení vlády č. 113 ze dne 4. února 2004 o Statutu vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem EU, ve znění změn uvedených v příloze usnesení vlády č. 382 ze dne 24. května 2010 (dále jen „Statut“). Statut v čl. 1 odst. 6 obsahuje tuto definici řízení o porušení Smlouvy: „*řízení o porušení Smlouvy*“ rozumí řízení zahájené podle čl. 258 a. 260 Smlouvy o fungování Evropské unie.“

<sup>6</sup> Tento pojem používá např. Komise na svých webových stránkách – viz WWW: [http://ec.europa.eu/eu\\_law/infringements/infringements\\_en.htm](http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_en.htm), [dostupnost ověřena dne 19. 3. 2013.]. Podobně též např. Schermers, Henry G., Waelbroeck Denis F., *Judicial Protection in the European Union*, Sixth Edition, Kluwer Law International.

<sup>7</sup> Viz např. Chalmers D., Davis G., Monti G., *European Union Law, Cases and Materials*, Second Edition, Cambridge University Press.

těž v českém jazyce.<sup>8</sup> V této práci budu používat výše uvedené termíny paralelně jako synonyma.

Řízení pro nesplnění povinnosti je velmi specifický institut, svojí povahou v mezinárodním právu ojedinělý, a jako takový si zaslouží pozornost. Je zajímavé především tím, že může vyústit v uložení finanční sankce. Tato sankce může být pro daný členský stát citelná, díky čemuž je schopna odradit další členy od porušování sjednaných povinností v zájmu dosažení co nejvyšší míry jejich plnění. Řízení pro nesplnění povinnosti je často používaným nástrojem, jak bude ukázáno dále. Také Česká republika má s tímto typem řízení bohaté zkušenosti,<sup>9</sup> přestože jí dosud byla uložena finanční sankce pouze v jednom případě.<sup>10</sup>

Výše uvedené charakteristiky řízení pro nesplnění povinnosti z něj činí jedinečný institut, který z podstaty věci nemá obdoby ve vnitrostátních právních řádech, avšak tyto právní řády významně ovlivňuje. Zejména tím, že členský stát přijme novou legislativu k nápravě situace s cílem vyhnout se řízení nebo dosáhnout ukončení již zahájeného řízení. Stává se také, že postup státu je následně terčem kritiky za neschopnost odolat bruselskému tlaku.<sup>11</sup> I samo řízení je často kritizováno.<sup>12</sup> Je tedy řízení pro porušení Smluv bezvadné (rozuměj bez vad) nebo jeho údajné vady nejsou s to vyvážit jeho přínosy? Bylo by možné toto řízení zdokonalit, resp. je reálné řízení zdokonalit? Toto jsou otázky, na které bych v následujícím textu chtěla hledat odpovědi. Problematické aspekty řízení pro nesplnění povinnosti, které bych chtěla v práci zmínit, mají vliv nejen na efektivitu tohoto institutu, jakožto nástroje pro vymáhání plnění povinností plynoucích pro členské státy z práva EU, ale v širším významu mohou být také považovány za důvody snižující transparentnost institucionálních vztahů v rámci Unie. Chtěla bych tedy poukázat na dle mého názoru nejvýraznější problémy řízení a ověřit, zda skutečně mohou mít vliv na efektivitu řízení

---

<sup>8</sup> Viz např. výroční zprávy vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem EU.

<sup>9</sup> Jak plyne z pravidelných zpráv vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem EU, které jsou k dispozici na webových stránkách [www.isap.cz](http://www.isap.cz).

<sup>10</sup> Rozsudkem ve věci C-241/11 *Komise v. Česká republika* byla České republice poprvé uložena sankce ve výši 250.000,- euro, přestože generální advokát původně navrhoval 1 milion euro a Komise dokonce cca 3,5 milionů euro.

<sup>11</sup> Viz např. článek „Po marmeládě zakázala EU i název „pomazánkové máslo“, dostupné z WWW: <http://zpravy.e15.cz/domaci/ekonomika/po-marmelade-zakazala-eu-i-nazev-pomazankove-maslo-924308>, [dostupnost ověřena dne 20. 7. 2013].

<sup>12</sup> Dumbrovský T., Řízení pro porušení smlouvy jako delikt ní systém a pravomoc Komise, in: *Jurisprudence* 5/2011, s. 10- 19.

o nesplnění povinnosti coby instrumentu k vymáhání plnění závazků plynoucích pro členské státy ze Smluv.

Řízení pro nesplnění povinnosti není příliš často předmětem zájmu právních teoretiků ani praktiků. Ani v české odborné literatuře mu není nadmíru věnována pozornost. Existující práce jsou zaměřené spíše teoretickým směrem za použití komparatistických studií jiných institutů s obdobným cílem. V podstatě jde o území vyhrazené pracovníkům Komise,<sup>13</sup> Soudního dvora<sup>14</sup> nebo zmocněncům vlád členských států, kteří zastupují stát v řízení před Soudním dvorem EU.<sup>15</sup> Je to pochopitelné, protože právě jen členský stát a Komise, potažmo Soudní dvůr, se řízením o porušení Smluv v praxi opravdu reálně zabývají.

Zároveň řízení, resp. jeho průběh, je relativně uzavřené s ohledem na to, že probíhá pouze mezi Komisí a dotčeným členským státem. Kromě toho je stále relativně málo informací o tomto typu řízení dostupných veřejnosti, protože Komise zaujala otevřenější politiku informovanosti o řízeních relativně nedávno. Ze zkušenosti snad mohu konstatovat, že mezi veřejností je rozšířený dojem, že se jedná spíše o „technické“ (rozuměj pro život běžného občana bezvýznamné) řízení bez reálných dopadů na občany.

Výše uvedené důvody mohou být důvodem absence kritičtějšího pohledu na řízení o porušení Smluv, který by byl komplexnější než pouhá kritika zvláštního postavení Komise.<sup>16</sup> Předkládaná práce má ambice toto napravit. Snažím se přistoupit ke zkoumání tohoto institutu kriticky a popsat také problémy, které řízení, tak jak je dnes nastaveno, doprovázejí. Tyto problémy podle mého názoru právě přispívají k vnímání řízení jako čehosi uzavřeného, technicistního a běžnému životu vzdáleného.

Nicméně pro pochopení problémů řízení pro nesplnění povinnosti je nejdříve nutné pochopit samotné řízení, jeho podstatu, proceduru a principy, které jej ovládají. Zejména je nutné znát zúčastněné subjekty, resp. jejich role v řízení. Někteří ovlivňují řízení „aktivně“, tj. jako porušovatelé práva nebo jako prokurátoři, jiní jej ovlivňují „pasivně“, když jsou zdrojem informací o údajných porušeních. Díky svému vlivu jsou

---

<sup>13</sup> Prete L., Smulders B., The Comming Age of Infringements Proceedings, in: Common Market Law Review 4, 2010, s. 9-61.

<sup>14</sup> Petrlík D., Konec bezstarostného porušování komunitárního práva v Evropě? Aneb ke zpřísnění režimu dohledu nad jeho dodržováním členskými státy, in: Právní rozhledy 13/2007, s. 473 – 480.

<sup>15</sup> Hadroušek D., Speeding up Infringement Procedures: Recent Developments Designed to Make Infringement Procedures More Effective, in: Journal for Environmental & Planning Law, 9.3-4/2012.

<sup>16</sup> Dumbrovský T., Řízení pro porušení smlouvy jako delikt ní systém a pravomoc Komise, in: Jurisprudence 5/2011, s. 10- 19.

tito účastníci, neboli aktéři jednou z příčin problémů, kterými řízení trpí. Řízení o porušení Smluv je několikafázové a je tedy nutné tyto fáze popsat pro dokreslení situace, protože právě „několikafázovost“ je příčinou některých zmiňovaných problémů.

Hlavní důraz bude kladen na řízení o porušení Smluv ve smyslu čl. 258 SFEU (ex- čl. 226 SES); řízení podle čl. 259 SFEU bude v této práci zmíněno spíše okrajově, při zdůraznění odlišností od řízení podle čl. 258 SFEU. Řízení dle čl. 260 SFEU, zvané též „sankční část“, pak bude popsáno jako navazující fáze k řízení dle čl. 258 SFEU sloužící k vynucení splnění předešlého rozhodnutí dle čl. 258 SFEU. Přestože ne každé řízení dle čl. 258 SFEU dojde do fáze dle čl. 260 SFEU, přesto je tu zřejmá logická návaznost a domnívám se, že je vhodné považovat řízení dle čl. 258 SFEU (příp. dle čl. 259 SFEU) a dle čl. 260 SFEU za jedno vícefázové řízení.

Přestože řízení dle čl. 258 SFEU a násl. není jediným mechanismem k vynucení povinnosti plynoucí ze Smluv, jde o řízení obecné povahy, a proto jsem jej zvolila jako téma. Smlouva o fungování EU zná i jiné instituty, které jsou svojí povahou podobné řízení pro porušení Smluv podle čl. 258 a násl. SFEU. Jde o zvláštní typy řízení pro vynucení některých povinností plynoucích ze Smluv jako je např. řízení dle čl. 108 SFEU, 114 odst. 9 SFEU, čl. 126 SFEU a čl. 348 SFEU. Tato řízení mohou být zahájena pro porušení některých specifických ustanovení SFEU a protože na ně nelze obecně aplikovat problémy, které platí pro řízení pro porušení Smluv, nebudou tato řízení předmětem této práce.

Ke zpracování tématu budu přistupovat na základě analýzy účelu a analýzy jednotlivých fází řízení pro nesplnění povinnosti, což mi umožní lépe pochopit institut jako takový. Kompilace takto zjištěných poznatků a praktické zkušenosti mi pak dovolí definovat problémy řízení pro nesplnění povinnosti, které budou zároveň závěry mého zkoumání. Závěrem pak deduktivní metodou ověřím, zda skutečně jsou tyto problémy způsobilé ovlivnit efektivitu řízení pro nesplnění povinnosti a zda lze tedy tvrdit, že řízení pro porušení povinnosti je provázáno problémy.

Při zpracování předkládané práce jsem vycházela zejména z judikatury Soudního dvora, ale též z jeho statistik, ze kterých je patrný vývoj řízení a snaha Komise učinit řízení pro nesplnění povinnosti efektivnější. Dále jsem vycházela z řady dokumentů Evropské komise (dále jen „Komise“), zejména z jejích statistik, výročních zpráv a dokumentů týkajících se jejích postupů v řízení. Řadu informací jsem také čerpala ze statistik vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem

EU, který jako jeden z mála zmocněnců členských států pravidelně zveřejňuje podrobnou zprávu o své činnosti. Nezastupitelným zdrojem informací pak samozřejmě byla česká i zahraniční odborná literatura.

Práce je rozdělena do šesti hlavních částí – po úvodu bude popsán účel a funkce řízení, předmět řízení a začlenění řízení pro nesplnění povinnosti v systému práva EU. Třetí část bude věnována aktérům řízení pro porušení povinnosti, čtvrtá pak průběhu a jednotlivým fázím řízení. Pátá část bude věnována problémům řízení pro nesplnění povinnosti a bude tak vlastně plnit roli poznatků a závěrů mé práce. Závěr práce kromě shrnutí poznatků uvede zhodnocení problémů řízení s naznačením možných řešení.

Doufám, že má práce přispěje k pochopení, že řízení pro nesplnění povinnosti je sice provázeno problémy, avšak navzdory tomu stále plní svou funkci, kterou je dohled nad dodržováním práva EU, čímž jsou chráněna také práva jednotlivců, která jim plynou z práva EU. Řízení tak nelze považovat za něco odtrženého od reality, byť tato může být pro běžného občana vzdálená.

## 2. ÚČEL A FUNKCE ŘÍZENÍ PRO NESPLNĚNÍ POVINNOSTI

V následující části bych chtěla připomenout některá teoretická východiska, jako jsou účel a funkce řízení pro nesplnění povinnosti, která mi následně umožní popsat průběh řízení, roli jeho účastníků a dalších subjektů, kteří řízení ovlivňují a poté definovat problematické aspekty řízení pro porušení povinnosti. Zároveň také přispějí k pochopení složitosti tohoto řízení.

### 2.1. Účel a funkce řízení pro nesplnění povinnosti

Evropská unie je coby mezinárodní organizace, založená mnohostrannými mezinárodními smlouvami, postavena na dodržování těchto základních smluv, tj. povinností z nich vyplývajících, resp. na jejich základě dále přijatých. Bez dodržování stanovených pravidel (právních norem) by Evropská unie jen těžko plnila své cíle, resp. by vůbec fungovala: „*nebude-li právo řádně uplatňováno, existuje riziko, že nebude dosaženo cílů evropské politiky a že svobod, které zaručují Smlouvy, bude možno využít jen částečně.*“<sup>17</sup> Tato zdánlivě složitá věta však vyjadřuje celou podstatu a hlavní účel řízení o porušení Smlouvy – jde o mechanismus, kterým je zajišťována aplikace unijního práva v EU.<sup>18</sup>

Povinnost dodržovat dohodnuté závazky je vyjádřena též ve Smlouvě o Evropské unii, a to v čl. 4 odst. 3. V souladu se zde zakotvenou zásadou loajální spolupráce jsou členské státy povinny dodržovat právo EU a přijmout veškerá vhodná opatření „*k plnění závazků vyplývajících ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie.*“

Nicméně i dodržování pravidel musí být kontrolováno, resp. vynucováno. Bez řádné kontroly a též následného vynucování je představa o (dobrovolném) dodržování pravidel iluzorní. Musí být dán systém kontroly a určen subjekt, který bude takovou kontrolu vykonávat a který bude vybaven vhodnými prostředky, jež mu umožní výkon kontroly, případně též vynucení opatření k nápravě. A právě takovým mechanismem, resp. jedním z věcí, <sup>19</sup> je řízení o porušení Smlouvy ve smyslu čl. 258 a násl. SFEU.

Podstatou a účelem řízení o porušení Smlouvy dle čl. 258 SFEU a násl. je tedy kontrola nad dodržováním povinností vyplývajících pro všechny členské státy

---

<sup>17</sup> Sdělení Komise, Evropa přinášející výsledky – uplatňování práva Společenství, KOM(2007) 502 v konečném znění, str. 2.

<sup>18</sup> Prete L., Smulders B., The Comming Age of Infringements Proceedings, in: Common Market Law Review 4, 2010, s. 9.

<sup>19</sup> Viz poznámka pod čarou č. 1.

ze Smluv. Účelem řízení není stanovit odpovědnost členského státu,<sup>20</sup> resp. sankcionovat členské státy za porušení povinností (přestože tato možnost existuje- viz čl. 260 SFEU), má ale odradit členské státy od porušování Smluv.<sup>21</sup>

Kontrolu nad dodržováním unijního práva, coby účelu řízení o porušení povinnosti, lze také dovodit z dikce čl. 258 SFEU, resp. čl. 259 SFEU, který stanoví jako důvod pro zahájení takového řízení nesplnění povinnosti, „*kteřá pro něj* (tj. pro členský stát) *ze Smluv vyplývá*“. S ohledem na široký výklad pojmu „*povinnost, kteřá pro něj ze Smluv vyplývá*“, jenž bude ukázán dále, lze toto řízení charakterizovat primárně právě jako prostředek kontroly dodržování práva Unie jako celku všemi členskými státy. Jde především o kontrolu legality, když výsledkem řízení je určení, zda došlo k porušení Smlouvy či nikoli, resp. co je a co není takovým porušením.

Řízení tak má tři základní funkce. Jednak je to funkce kontrolní, tj. dozor nad dodržováním práva EU, jednak funkce represivní, když porušiteli může být dle čl. 260 SFEU uložena sankce, což má zabránit členskému státu dál porušovat unijní právo. Řízení však plní i funkci preventivní,<sup>22</sup> tj. předchází porušování v budoucnu.<sup>23</sup>

Řízení o porušení Smlouvy je svojí podstatou sporné řízení a má několik fází, což mimo jiné umožňuje dosáhnout smíru, který „*představuje zásadní cíl šetření Komise ohledně neplnění povinností vyplývajících z práva Společenství ze strany členských států*.“<sup>24</sup> Může tedy dojít k vysvětlení situace v rámci možnosti členského státu vyjádřit se k námitkám Komise. V první části administrativní fáze dochází k upřesňování platné vnitrostátní právní úpravy, jejího výkladu a aplikaci, což se projevuje např. v případech nesprávné transpozice směrnic EU.

Účelem několika fází řízení, byť zřejmě ne chtěným a pro efektivitu řízení nepříjemným, však také je poskytnutí časového prostoru státu pro přijetí opatření k nápravě. To potvrzuje i skutečnost, že velkou část případů se podaří vyřešit již v prejudiciální fázi řízení – dle údajů Komise<sup>25</sup> je přibližně 85% uzavřeno před vydáním

---

<sup>20</sup> Viz Schermers, Henry G., Waelbroeck Denis F., *Judicial Protection in the European Union*, Sixth Edition, Kluwer Law International, str. 619.

<sup>21</sup> Věc C-205/98 *Komise v. Rakousko*, bod 44.

<sup>22</sup> Lze sice namítnout, že řízení postrádá preventivní funkci, když postihuje porušení povinnosti až *ex post*, nicméně právě řízení vedená proti jinému státu a hrozba sankce jsou dle mého názoru velkým odstrašujícím a tedy prevencí plněním.

<sup>23</sup> Zemánek J., Řízení o porušení Smlouvy ES členskými státy, in: *Právní rozhledy*, příloha Evropské právo, 12/2003, s. 1-4.

<sup>24</sup> Věc T-36/04 *Association de la presse internationale ASBL v. Komise*, bod 121.

<sup>25</sup> Viz Sdělení Komise o lepším monitoringu aplikace práva Společenství, KOM (2002) 725 v konečném znění, str. 4.

odůvodněného stanoviska, tzn. před druhou fází prejudiciálního řízení, a přibližně 93% případů je uzavřeno před podáním žaloby k Soudnímu dvoru.

Řízení pro nesplnění povinnosti tak v sobě kombinuje aspekty řízení, rozsouzení a vynucení za účelem přeměnit neplnění ze strany členského státu na splnění jeho povinnosti.<sup>26</sup>

### **2.1.1. Cíl řízení pro nesplnění povinnosti**

Jestliže se shodneme, že účelem řízení o porušení Smlouvy je kontrola nad dodržováním práva EU, pak je také vhodné definovat jeho cíl.<sup>27</sup> Bývá prezentováno, že cílem řízení je uložení peněžité sankce, tj. potrestání členského státu, který se porušení dopustil. Cílem řízení by však mělo být rozptýlit pochybnosti o namítaném porušení nebo řízení ukončit,<sup>28</sup> což se stane v případě nápravy situace. Uložení peněžité sankce samo o sobě nepovede k odstranění, resp. nápravě porušení, kterého se dotčený členský stát dopustil. Proto jedině náprava situace je primárně cílem řízení, která zajistí jak splnění povinností plynoucích ze Smluv, tak také jednotnou aplikaci práva EU.<sup>29</sup>

Mohou se však lišit prostředky, kterými je tohoto cíle dosahováno, což odráží různé fáze řízení. Základním rozlišením je rozlišení na řízení dle čl. 258 SFEU a řízení dle čl. 260 SFEU. V řízení dle čl. 258 SFEU jde o určení, zda k porušení práva EU došlo či nikoli, a tím členský stát donutit k nápravě, resp. zajistit skončení protiprávního chování členského státu.<sup>30</sup> Cílem tedy je, aby členský stát „dobrovolně dosáhl souladu s požadavky Smlouvy.“<sup>31</sup> V případě řízení dle čl. 260 SFEU je pak náprava dosahována peněžitou sankcí.

Otázkou cíle řízení o porušení Smlouvy, resp. rozdíly mezi řízením dle čl. 258 SFEU a řízením dle čl. 260 SFEU, se Soudní dvůr zabýval např. ve spojených věcech

---

<sup>26</sup> Börzel T. A., Pankde D., Policy Matters- But How? Explaining Success and Failure of Dispute Settlement in the European Union, dostupné z WWW: [http://userpage.fu-berlin.de/~europe/forschung/docs/BoerzelPanke\\_APSA05finalversion.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/~europe/forschung/docs/BoerzelPanke_APSA05finalversion.pdf), [dostupnost ověřena dne 13. 5. 2013] s. 3.

<sup>27</sup> Mám na mysli obecný cíl. Komise hovoří také o cíli řízení pro nesplnění povinnosti, který stanoví v rámci odůvodněného stanoviska – viz její informace o řízení dostupné na WWW: [http://ec.europa.eu/eu\\_law/infringements/infringements\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_cs.htm), [dostupnost ověřena dne 23. 5. 2013]

<sup>28</sup> Sdělení Komise o lepším monitoringu aplikace práva Společenství, KOM (2002) 725 v konečném znění, s. 4.

<sup>29</sup> Viz též Syllová, Pítrová, Paldusová a kol., Lisabonská smlouva, komentář, 1. vydání, Praha: C. H. BECK, 2010, s. 822.

<sup>30</sup> Věc 15 a 16/76 *Francie v. Komise*, bod 27, věc C-364/10 *Maďarsko v. Slovensko*, bod 67.

<sup>31</sup> Věc T-36/04 *Association de la presse internationale ASBL v. Komise*, bod 121.



C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, v tzv. případě API.<sup>32</sup> Paradoxně nešlo o žalobu pro nesplnění povinnosti, ale o opravný prostředek ve věci přístupu k dokumentům vzniklým v rámci řízení o porušení Smluv. Soudní dvůr se musel zabývat také rozdílem mezi řízením dle čl. 258 SFEU a dle čl. 260 SFEU a konstatoval, že cílem řízení o porušení Smlouvy dle čl. 258 SFEU je „určit, že jednání členského státu je v rozporu s právem Unie, a přimět tento členský stát, aby v tomto jednání ustal,“<sup>33</sup> zatímco cíl řízení ve smyslu čl. 260 SFEU je „mnohem více omezen, jelikož směřuje pouze k tomu, přimět členský stát, který je v prodlení, aby vyhověl rozsudku, kterým bylo rozhodnuto o nesplnění povinnosti.“<sup>34</sup> Prostředkem k dosažení nápravy tedy v řízení dle čl. 258 SFEU je odsuzující rozsudek Soudního dvora konstatující porušení, v případě čl. 260 SFEU je pak prostředkem k dosažení nápravy peněžitá sankce.

V souvislosti s cílem řízení nelze opominout ještě dva aspekty. Zprvce Komise řízení o porušení Smlouvy používá k ovlivnění vývoje práva EU, resp. k prosazení některých svých legislativních návrhů. Zadruhé díky řízení o porušení Smlouvy Soudní dvůr dostane možnost vyjasnit řádnou interpretaci některých ustanovení práva EU, která nejsou zcela jasná, zejména co do rozsahu působnosti, účinků nebo aplikace.<sup>35</sup>

### **2.1.2. Povaha řízení o nesplnění povinnosti**

I při určení povahy řízení pro nesplnění povinnosti je nutno odlišit řízení dle čl. 258 SFEU a čl. 260 SFEU. Obě řízení jsou sporná. Avšak řízení o porušení Smlouvy dle čl. 258 SFEU je svojí povahou řízením objektivním,<sup>36</sup> když Soudní dvůr pouze posuzuje, zda k porušení došlo. Jde o objektivní hodnocení souladu jednání členského státu s právem EU,<sup>37</sup> resp. slovy Soudního dvora: „řízení o nesplnění povinnosti spočívá na objektivním zjištění toho, že členský stát nedodržel povinnosti, které mu ukládá právo Společenství.“<sup>38</sup>

---

<sup>32</sup> Spojené věci C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P *Association de la presse internationale ASBL (API)*, bod 119.

<sup>33</sup> Spojené věci C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P *Association de la presse internationale ASBL (API)*, bod 119.

<sup>34</sup> Spojené věci C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P *Association de la presse internationale ASBL (API)*, bod 119.

<sup>35</sup> Prete L., Smulders B., *The Comming Age Of Infringements Proceedings*, in: *Common Market Law Review* 4, 2010, s. 12.

<sup>36</sup> Domnívám se, že tato charakteristika stále platí, přestože, jak uvádí generální advokát v bodě 27 stanoviska ve věci C-292/11 P *Komise v. Portugalsko*: „postupem času doznalo řízení o žalobě pro nesplnění povinnosti významných změn a vzdálilo se svému poslání sloužit jako nástroj normativního a objektivního dohledu.“

<sup>37</sup> Prete L., Smulders B., *The Comming Age of Infringements Proceedings*, in: *Common Market Law Review* 4, 2010, s. 13.

<sup>38</sup> Věc C- 523/04 *Komise v. Nizozemí*, bod 28.

Soudní dvůr tedy neposuzuje vinu, resp. kdo je ve skutečnosti viníkem. Soudní kontrola je tak objektivní povahou řízení omezená; Soudní dvůr nevykonává plnou soudní kontrolu, ale jen kontrolu legality,<sup>39</sup> když objektivně posuzuje pouze zákonnost jednání členského státu.<sup>40</sup> Členský stát odpovídá za všechny složky státní moci, za orgány regionální či místní samosprávy i za jednání jednotlivců. Jde tak *de facto* o objektivní odpovědnost prakticky bez možnosti vyloučení této odpovědnosti.<sup>41</sup> Objektivitu řízení potvrzuje také absence povinnosti Komise prokazovat právní zájem na podání žaloby, protože její funkcí je dbát na dodržování Smluv.<sup>42</sup>

Nicméně je nutné uvést, že zatímco řízení dle čl. 258 SFEU je svojí povahou (čistě) objektivní, resp. jde o objektivní odpovědnost, pak v řízení dle čl. 260 SFEU nelze „*použít přístup založený na objektivní odpovědnosti*.“<sup>43</sup> V tomto řízení se sice zjišťuje splnění povinnosti z předchozího rozsudku Soudního dvora, avšak zároveň je ukládána sankce, jejíž výše je individualizována dle skutkových okolností případu a dle faktorů stanovených Soudním dvorem. Zjištění splnění povinnosti z předchozího rozsudku bude zjištěním objektivním, avšak při uložení sankce Soudní dvůr používá jako jeden z faktorů také faktor závažnosti porušení,<sup>44</sup> který obsahuje složku objektivní a subjektivní.<sup>45</sup> A právě subjektivní aspekt dle mého názoru odlišuje povahu řízení dle čl. 260 SFEU od řízení dle čl. 258 SFEU.

V souvislosti s povahou řízení o porušení Smlouvy považuji za vhodné také uvést některá jeho specifika, jak je uvádí literatura.<sup>46</sup> Zaprvé řízení o porušení Smlouvy je jediným mechanismem, ve kterém může Soudní dvůr přímo posoudit soulad jednání členského státu s jeho závazky ze Smluv.<sup>47</sup> Zadruhé unijní úroveň se může zdát efektivnější než národní úroveň. Odsuzující rozsudek Soudního dvora (zpravidla) definitivně vyřeší problém porušení práva EU, zatímco na národní úrovni se zpravidla

---

<sup>39</sup> Schermers, Henry G., Waelbroeck Denis F., *Judicial Protection in the European Union*, Sixth Edition, Kluwer Law International, s. 619.

<sup>40</sup> Schermers, Henry G., Waelbroeck Denis F., *Judicial Protection in the European Union*, Sixth Edition, Kluwer Law International, s. 619.

<sup>41</sup> Tichý L., *Odpovědnost členského státu za delikt v „systému“ evropského práva*, in: *Jurisprudence* 5/2011, s. 5-6.

<sup>42</sup> Věc C-431/92 *Komise v. Německo*, bod 21.

<sup>43</sup> Viz stanovisko generálního advokáta ve věci C-241/11 *Komise v. Česká republika*, bod 56.

<sup>44</sup> Stanovisko generálního advokáta ve věci C-241/11 *Komise v. Česká republika*, bod 44.

<sup>45</sup> Stanovisko generálního advokáta ve věci C-241/11 *Komise v. Česká republika*, bod 50.

<sup>46</sup> Viz zejména Prete L., Smulders B., *The Comming Age Of Infringements Proceedings*, in: *Common Market Law Review* 4, 2010, s. 10.

<sup>47</sup> Prete L., Smulders B., *The Comming Age Of Infringements Proceedings*, in: *Common Market Law Review* 4, 2010, s. 10.

dovolá nápravy pouze jednotlivce, který se o svá práva bral.<sup>48</sup> Existuje i opačný názor,<sup>49</sup> dle kterého je cesta na národní úrovni rychlejší, z čehož lze dovodit, že díky tomu je národní úroveň efektivnější. Avšak nelze zapomínat, že vnitrostátní soudní rozhodnutí nezavazuje ostatní státy. Zatřetí politický dialog mezi Komisí a členským státem (případně též uvnitř členského státu) v předsoudní fázi řízení umožňuje najít vhodné postupy správné praxe, pro které se soudní řízení nehodí, čímž se řeší problémy, které jsou spíše politické než právní.<sup>50</sup>

Z mého pohledu však nejzajímavějším specifickým řízení pro nesplnění povinnosti je jeho odlišná povaha ve srovnání s instituty mezinárodního práva, a to jednak z hlediska naplňování závazků mezinárodního práva,<sup>51</sup> jednak z hlediska postavení mezinárodní organizace. Z hlediska mezinárodního práva totiž jde o velmi specifický případ naplňování, resp. vynucování, závazků mezi státy, které jsou členy mezinárodní organizace, na níž tyto státy přenesly příslušnou pravomoc.

Mezinárodní právo lze charakterizovat absencí centrální moci v oblasti tvorby právních norem a jejich prosazování.<sup>52</sup> Avšak v případě řízení pro porušení Smlouvy se členské státy EU dohodly, že kontrolu nad dodržováním povinností vyplývajících ze Smluv bude vykonávat primárně Komise. Tím došlo k přenosu této kontroly na nadnárodní orgán,<sup>53</sup> přestože konečné slovo ve sporu, zda se členský stát dopustil porušení Smlouvy či nikoli, má jen Soudní dvůr, jehož jurisdikce je v tomto případě výlučná.<sup>54</sup> Lze tedy dle mého názoru hovořit o centralizaci. Zároveň se členské státy dohodly na autonomní proceduře umožňující Komisi výkon této svěřené pravomoci. Řízení pro nesplnění povinnosti je tak jedním z nejvíce legalizovaných způsobů řešení sporů,<sup>55</sup> čímž vyniká mezi instituty mezinárodního práva s podobnými funkcemi.<sup>56</sup>

---

<sup>48</sup> Prete L., Smulders B., The Comming Age of Infringements Proceedings, in: Common Market Law Review 4, 2010, s. 10.

<sup>49</sup> Hadroušek D., Speeding up Infringement Procedures: Recent Developments Designed to Make Infringement Procedures More Effective, in: Journal for Environmental & Planning Law, 9,3-4/2012.

<sup>50</sup> Prete L., Smulders B., The Comming Age of Infringements Proceedings, in: Common Market Law Review 4, 2010, s. 11.

<sup>51</sup> Viz též Simon D., Komunitární právní řád, Praha, Aspi, 2005, s. 636 a násl.

<sup>52</sup> Scheu H. CH., Pojem odpovědnosti v mezinárodním právu, in: Jurisprudence 4/2009.

<sup>53</sup> Schermers, Henry G., Waelbroeck Denis F., Judicial Protection in the European Union, Sixth Edition, Kluwer Law International, s. 590.

<sup>54</sup> Věc C-459/03 *Komise v. Irsko*.

<sup>55</sup> Börzel T. A., Pankde D., Policy Matters- But How? Explaining Success and Failure of Dispute Settlement in the European Union, dostupné z WWW: [http://userpage.fu-berlin.de/~europe/forschung/docs/BoerzelPanke\\_APSA05finalversion.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/~europe/forschung/docs/BoerzelPanke_APSA05finalversion.pdf), [dostupnost ověřena dne 13. 5. 2013], s. 2.

<sup>56</sup> Z mezinárodního práva veřejného lze uvést např. postup při porušení závazku vyplývající z Montrealského protokolu k Vídeňské úmluvě o ochraně ozónové vrstvy Země, přijatý v roce 1987 (dále jen „Protokol“). Smluvní strany Protokolu se dohodly a v souladu s čl. 8 Protokolu určily institucionální

Důležitost tohoto institutu podle mého potvrzuje také fakt, že základ řízení a jeho průběh je stanoven přímo zakládacími smlouvami, tj. primárním právem EU. Na tom nic nemění ani dotváření tohoto základu judikaturou Soudního dvora ani vydávání právně nezávazných sdělení Komise.

Členské státy tedy potřebovaly zamezit porušování dohodnutých smluvních povinností jiným státem, protože takové jednání poškozuje i ostatní členy. Proto byla pravomoc k řešení tohoto typu sporů svěřena nezávislému soudu s tím, že Komise funguje v tomto řízení jako zástupce poškozených států.<sup>57</sup> Lze souhlasit, že původním smyslem řízení bylo „posílit důvěru mezi účastníky...evropské integrace vytvořením mechanismu, který by zajistil, že žádný stát nemůže profitovat z poškození druhých.“<sup>58</sup>

Specifika řízení o porušení Smlouvy odlišují tento institut od klasických postupů mezinárodního práva veřejného,<sup>59</sup> což ale zároveň umožňuje Evropské unii mnohem efektivnější vymáhání svých pravidel, na rozdíl od jiných mezinárodních organizací, které nemají podobnou možnost k ovlivnění chování svých členů.<sup>60</sup>

## **2.2. Předmět řízení pro nesplnění povinnosti**

Jak bylo uvedeno výše, předmětem řízení pro nesplnění povinnosti je nesplnění povinnosti, která pro členský stát vyplývá ze zakládacích Smluv EU, alespoň dle dikce čl. 258 SFEU. Co všechno se ale za tímto skrývá? Jak široký je pojem „*nesplnění povinnosti, která pro členský stát vyplývá ze Smluv*“ užitý v čl. 258 SFEU? Jakými prameny unijního práva musejí být takové povinnosti stanoveny? Jakým způsobem lze porušit unijní právo? Jaký časový okamžik je rozhodující pro posouzení porušení Smluv? V následující části by tak měly být dány na tyto otázky odpovědi, tj. odpovědi na to co, jak a kdy lze porušit.

### **2.2.1. Druhy povinností členských států vyplývajících z členství v EU**

Při hledání odpovědi na otázku „co lze porušit“ je nutno vycházet z dikce čl. 258 SFEU, dle kterého lze porušit jakoukoli povinnost, která vyplývá pro dotčený členský stát ze „Smluv“, tj. Smlouvy o fungování EU a Smlouvy o EU. Proto je možné říci, že

---

mechanismy pro určení nesouladu s ustanoveními Protokolu a pro postup mezi státy, u nichž byl tento nesoulad zjištěn. Vznikl tak Implementační výbor, který posuzuje zprávy vypracovaných na základě údajů od smluvních stran s uvedením míry jejich souladu s požadavky Protokolu.

<sup>57</sup> Dumbrovský T., Řízení pro porušení smlouvy jako delikt ní systém a pravomoc Komise, in: Jurisprudence 5/2011, s. 11.

<sup>58</sup> Dumbrovský T., Řízení pro porušení smlouvy jako delikt ní systém a pravomoc Komise, in: Jurisprudence 5/2011, s. 10.

<sup>59</sup> Viz Simon D., Komunitární právní řád, Praha, Aspi, 2005, s. 636-637.

<sup>60</sup> Schermers, Henry G., Waelbroeck Denis F., Judicial Protection in the European Union, Sixth Edition, Kluwer Law International, s. 590.

porušit lze jakýkoli závazek plynoucí z primárního práva, ze sekundárního práva, také z mezinárodních smluv uzavřených Unií, resp. Unií a členskými státy, se třetími státy. Vzhledem k tomu, že pramenem práva jsou i obecné zásady unijního práva, pak lze porušit i tyto zásady.

V případě porušení primárního a sekundárního práva EU asi situace není příliš problematická. Soudní dvůr potvrdil právo Komise zahájit řízení pro porušení Smluv také za porušení smluv uzavřených dle čl. 300 SES, resp. 218 SFEU, s tím, že jedině Soudní dvůr má kompetenci k výkladu smluv uzavřených Unií a to za účelem jejich jednotné aplikace.<sup>61</sup> Porušeny mohou být povinnosti plynoucí z porušení jak smluv uzavřených ve výlučné pravomoci, tzn. smluv, kdy jednou ze smluvních stran je toliko Unie, tak tzv. smluv smíšených, tzn. smluv, kdy na jedné smluvní straně stojí Unie a také členské státy.

Členský stát může též porušit povinnost pro něj plynoucí z rozhodnutí Soudního dvora EU, která jsou také pramenem práva EU.<sup>62</sup> Rovněž obecné zásady unijního práva lze porušit,<sup>63</sup> a proto jejich porušení může být předmětem porušení Smluv ve smyslu čl. 258 SFEU. Jestliže jsou obecné principy součástí unijního práva<sup>64</sup> a jsou dovozovány z ustanovení Smluv,<sup>65</sup> pak i jejich porušení by mělo být předmětem řízení podle čl. 258 SEU.

Zajímavou bude otázka, jak to bude v budoucnu s Listinou základních práv EU inkorporovaných do primárního práva prostřednictvím čl. 6 odst. 1 SEU. Soudní dvůr by měl jako dosud vycházet z koncepce, že porušením práva je vše, spadá pod rozsah práva Unie.<sup>66</sup> Avšak vzhledem k tomu, že Listina základních práv EU (dále též jen „Listina“) je bezpochyby součástí práva EU; její porušení členským státem by mělo být ve smyslu výše uvedeného předmětem řízení pro nesplnění povinnosti.

Otázkou však je, zda skutečně Komise zahájí řízení pro nesplnění povinnosti v případě, že je porušena povinnost plynoucí z Listiny základních práv a svobod. Odpověď je dle mého názoru nutno hledat ve dvou směrech. Zaprvé, zda bude Komise mít „odvahu“ takové porušení stíhat. Problematika lidských práv a začlenění Listiny do práva EU je citlivým tématem nejen na unijní úrovni, ale zejména na národních

---

<sup>61</sup> Viz např. věc C-61/94 *Komise v. Německo*, bod 15 a 16.

<sup>62</sup> Svoboda P., Úvod do evropského práva, C. H. BECK, Praha 2007, s. 65.

<sup>63</sup> Tichý L., Arnold R., Zemánek J., Král R., Dumbrovský T., Evropské právo, 4. vydání, C.H. BECK, Praha 2010, s. 372.

<sup>64</sup> Svoboda P., Úvod do evropského práva, C. H. BECK, Praha 2007, s. 65.

<sup>65</sup> Viz např. čl. 220 SES nebo čl. 6 SEU.

<sup>66</sup> Syllová, Pítrová, Paldusová a kol., Lisabonská smlouva, komentář, 1. vydání, Praha, C. H. BECK, 2010, s. 822

úrovních, o čemž svědčí postoje některých členských států k aplikaci Listiny základních práv EU. Zadruhé, problémem se mi jeví i způsob, jakým by měla Komise prokázat, že stát porušil povinnost pro něj plynoucí z Listiny. Jsem toho názoru, že by Komise měla postupovat jako v případě systematického porušování práva EU (viz dále oddíl 2.2.2). K zahájení řízení by nemělo stačit jedno (ojedinělé) porušení unijního práva. Takový přístup klade vyšší nároky na důkazní břemeno Komise (viz oddíl 3.2.3 této práce). Odpověď však opět přinese rozhodnutí Soudního dvora v konkrétním případě.

### **2.2.2. Typy porušení povinnosti**

Další otázkou je, jak lze právo EU porušit, tj. jakého jednání je třeba ze strany členského státu, aby k porušení Smluv došlo. Z tohoto hlediska, dokreslující rozsah možného porušení, je relevantní čl. 3 odst. 4 SFEU, ze kterého plyne povinnost členského státu aktivně konat k naplňování Smluv a zároveň se zdržet opatření, která by mohla ohrozit dosažení cílů Smluv. Aktivním konáním k naplnění Smluv je např. přijetí příslušné vnitrostátní legislativy k provedení unijního předpisu. Opatřením, které by mohlo ohrozit cíle Smluv a kterého je tedy nutno se zdržet, může být jak přijetí vnitrostátní úpravy neslučitelné s unijním právem, tak trvalé nepřijetí vnitrostátních prováděcích opatření. Porušení Smluv se tedy lze dopustit, jak aktivním konáním (tj. komisivním<sup>67</sup>), tak pasivním chováním (tj. omisivním<sup>68</sup>), tj. zdržením se jednání, přestože členský stát konat měl.

Povinnost státu nepřijímat opatření v rozporu s unijním právem a zároveň povinnost aktivního konání ze strany státu ve smyslu čl. 3 odst. 4 SEU byla např. potvrzena v případě C- 265/95 *Komise v. Francie*, ve kterém byla Francie shledána odpovědnou za to, že nepodnikla dostatečné kroky proti násilným akcím jednotlivců a hnutí zemědělců při blokáдах omezujících volný pohyb ovoce a zeleniny. Porušením Smluv totiž také je, když členský stát nezabrání porušení unijního práva ze strany jiných subjektů.

Porušením práva EU je také nekonání, resp. nepřijetí potřebných opatření ve smyslu čl. 351 druhý pododstavec SFEU (dříve čl. 307 druhý pododstavec SES), který ukládá povinnost členským státům povinnost použít všech vhodných prostředků k odstranění zjištěných neslučitelností s právem EU ve smlouvách uzavřených před jejich přistoupením. O tom se přesvědčilo např. Švédsko<sup>69</sup> a Rakousko<sup>70</sup> v souvislosti

---

<sup>67</sup> Veverka V., Boguszak J., Čapek J., Základy teorie práva a právní filozofie, CODEX, Praha 1996, s. 93.

<sup>68</sup> Veverka V., Boguszak J., Čapek J., Základy teorie práva a právní filozofie, CODEX, Praha 1996, s. 93.

<sup>69</sup> Věc C-249/06 *Komise v. Švédsko*.

s jejich dvoustrannými investičními dohodami se třetími zeměmi. Komise státům vytýkala, že nepodnikly žádné kroky vůči dotčeným třetím zemím k odstranění nebezpečí kolize s opatřeními Rady, která může na základě SEU přijmout.

Zvláštním případem porušení<sup>71</sup> je obecné a stálé (déle trvající) porušování spočívající v existenci s unijním právem neslučitelné správní praxe. Jde o případy systematického porušování unijního práva, které jsou sice relativně méně závažné, avšak právě systematickost, resp. „určitý stupeň stálosti a obecnosti“<sup>72</sup> z nich vytváří nesprávnou správní praxi v rozporu s právem EU. Taková správní praxe bude v rozporu s právem EU i tehdy, když příslušná vnitrostátní právní úprava, ze které daná správní praxe vychází, je s unijním právem slučitelná.<sup>73</sup> Již samotná existence takové správní praxe může být porušením práva EU, ale Komise musí povahu správní praxe dokázat,<sup>74</sup> přičemž pouhá domněnka Komise nestačí.<sup>75</sup>

Novinkou Lisabonské smlouvy je rozšíření možnosti zahájit řízení pro nesplnění povinnosti také na třetí pilíř. Zároveň však čl. 35 odst. 5 SEU omezuje kontrolu Soudního dvora v oblasti třetího pilíře, když vylučuje přezkum platnosti nebo přiměřenosti policejních operací v rámci ochrany veřejného pořádku a ochrany vnitřní bezpečnosti. I zde bude potřeba upřesňující judikatury.

### **2.2.3. Časový okamžik pro posouzení porušení povinnosti**

V souvislosti s předmětem řízení pro nesplnění povinnosti je nutno vzít v úvahu také časové hledisko, tzn. jaký časový okamžik je rozhodující pro posouzení, zda členský stát porušil unijní právo. Budu tedy hledat odpověď na otázku „kdy lze porušit“. V souladu s judikaturou je tímto okamžikem uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku pro nápravu.<sup>76</sup> K tomuto momentu se tak posuzuje, zda se členský stát dopustil porušení, přičemž je hodnocen nejen stav vnitrostátní legislativy, resp. situace v dotčeném členském státě, ale též stav unijního práva v tomto okamžiku.

### **2.2.4. Druhy řízení pro nesplnění povinnosti**

Výše uvedené prameny práva EU, které lze porušit a způsob jejich porušení jsou zároveň kritérii pro dělení (třídění) řízení. Komise při stanovení druhů řízení vychází z toho, že důvodem pro řízení pro nesplnění povinnosti je, že „členské státy nevěnují

---

<sup>70</sup> Věc C-205/06 *Komise v. Rakousko*.

<sup>71</sup> Craig P., de Búrca G., *EU Law, Text, Cases and Materials*, 4th edition, Oxford University Press, 2008, s. 447.

<sup>72</sup> Věc C-156/04 *Komise v. Řecko*, bod 50.

<sup>73</sup> Věc C-278/03 *Komise v. Itálie*, bod 13.

<sup>74</sup> Věc C-441/01 *Komise v. Německo*, bod 51.

<sup>75</sup> Věc C-489/06 *Komise v. Řecko*, bod 48.

<sup>76</sup> Viz věc C-61/94 *Komise v. Německo*, bod 42.

pozornost správnému výkladu a uplatňování práva nebo mají zpoždění při provádění předpisů do vnitrostátního práva a oznamování příslušných vnitrostátních opatření,<sup>77</sup> čímž v kostce definovala základní typy řízení, kterými jsou:

1. neoznámení/nenotifikace<sup>78</sup> vnitrostátního prováděcího opatření k provedení unijního předpisu (tzv. *notification infringement*, *non-communication infringement*). Nejčastěji jde o neoznámení vnitrostátních transpozičních opatření k provedení unijní směrnice stanoveným způsobem Komisi. V rámci tohoto typu řízení by bylo možné ještě rozlišovat, zda nebyla oznámena směrnice přijatá legislativním způsobem ve smyslu čl. 260 odst. 3 SFEU (tj. legislativní akt) nebo jiná směrnice (tj. terciální legislativa, zpravidla směrnice Komise).
2. nesprávné provedení unijního předpisu (tzv. *bad transposition infringement*), kdy porušení spočívá v nesprávném provedení unijního předpisu (nejčastěji směrnice), přestože členský stát přijal a oznámil příslušná vnitrostátní prováděcí opatření.
3. nesprávná aplikace unijního předpisu (tzv. *bad application infringement*). Členský stát sice řádně a včas přijal prováděcí opatření, avšak soustavně tato opatření nesprávně aplikuje, resp. v případě přímo použitelných předpisů nesprávně aplikuje tyto unijní předpisy.

Řízení pro nesplnění povinnosti lze klasifikovat i dle dalších hledisek,<sup>79</sup> avšak vzhledem k tomu, že nejčastějším předmětem řízení pro porušení Smluv je porušení povinnosti vyplývající ze směrnice, coby aktu sekundárního práva EU, a to zejména z důvodu pozdního přijetí příslušného transpozičního opatření, je nejdůležitější výše uvedené třídění. Toto třídění je nejen používané Komisí,<sup>80</sup> ale má svůj význam pro průběh řízení, jak bude ukázáno dále. Díky změnám v Lisabonské smlouvě

---

<sup>77</sup> Sdělení Komise o lepším monitoringu aplikace práva Společenství, KOM (2002) 725 v konečném znění, str. 9.

<sup>78</sup> Tzv. notifikace je oznámení vnitrostátního transpozičního předpisu na základě povinnosti stanovené směrnicí. K provedení směrnice nestačí totiž pouze přijetí příslušných transpozičních předpisů, ale členský stát je také musí Komisi stanoveným způsobem notifikovat – viz např. čl. 18 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/43/ES ze dne 6. května 2009 o zjednodušení podmínek transferů produktů pro obranné účely uvnitř Společenství (Úřední věstník L 146, 10.6.2009, s. 1–36). Dokud není takto provedena notifikace transpozičního opatření, členský stát nesplnil veškeré povinnosti stanovené směrnicí.

<sup>79</sup> Např. dle porušeného pramene práva; dle fáze řízení pro nesplnění povinnosti; dle subjektu oprávněného zahájit řízení pro nesplnění povinnosti; dle typu vynucované povinnosti v řízení pro nesplnění povinnosti a jeho právního základu, apod.

<sup>80</sup> Jak plyne z pravidelných zpráv vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem EU.



v případě neoznámení směrnice přijaté legislativním postupem může Komise využít možnosti dané jí čl. 260 odst. 3 SFEU a navrhnout uložení sankce již při prvním předložení Soudnímu dvoru. Jde o tzv. nenotifikační infringement, který má velmi rychlý průběh. Nesplnění této povinnosti, tj. přijetí příslušných vnitrostátních opatření k provedení směrnice, je totiž relativně lehce dokazatelné.<sup>81</sup>

### **2.2.5. Závěr**

Právě zakončená část měla dát odpověď na otázky, jaké právní normy práva EU lze porušit a jakým způsobem, resp. k jakému časovému okamžiku bude toto porušení posuzováno Soudním dvorem v řízení o žalobě pro nesplnění povinnosti. V zásadě lze porušit jakoukoli závaznou normu práva EU, která ukládá členskému státu povinnost, přičemž členský stát se může tohoto porušení dopustit jak aktivním konáním, tak nekonáním. Důležitým je také časový okamžik porušení, protože jednak určuje lhůtu, kterou má členský stát k dosažení smíru, resp. k přijetí nápravných opatření, a zároveň jde o důležitou podmínku úspěšnosti žaloby. Žalobu pro nesplnění povinnosti lze podat až po uplynutí lhůty uvedené v odůvodněném stanovisku, resp. výzvě dle čl. 260 SFEU, přičemž je to také datum, ke kterému Soudní dvůr posuzuje existenci porušení.

Výše uvedené odpovědi mi zároveň posloužily jako kritéria pro klasifikaci typů řízení pro nesplnění povinnosti. Přestože se dělení typů řízení může zdát příliš didaktické, není tomu tak. Právě typ porušení a dle něho stanovený druh řízení může určit procesní podobu řízení pro nesplnění povinnosti a zvýšit i riziko uložení sankce. Zde mám na mysli zejména postup dle čl. 260 odst. 3 SFEU, kdy v případě neoznámení provedení směrnic přijatých legislativním postupem může být uložena sankce již při prvním předložení Soudnímu dvoru.

V této části prezentovaná (zdánlivě) teoretická východiska pomohou definovat problematické aspekty řízení pro nesplnění povinnosti (jako je např. zaměňování typů řízení pro porušení povinnosti), kterým bude věnována samostatná část této práce.

## **2.3. Řízení pro nesplnění povinnosti v systému unijního práva**

Neplnění povinností plynoucích pro členské státy z jejich členství v Unii ze strany těchto členských států ohrožuje jak společnou evropskou myšlenku, tak též ostatní členské státy a v neposlední řadě také práva jednotlivců.<sup>82</sup> Unie musela pro své

---

<sup>81</sup> Oznamovací povinnost plní členské státy prostřednictvím zvláštní databáze Komise, která obsahuje přehled všech vnitrostátních prováděcích předpisů k provedení jednotlivých unijních právních aktů, zejména pak směrnic.

<sup>82</sup> Zemánek J., Řízení o porušení Smlouvy ES členským státem, in: Právní rozhledy, příloha Evropské právo, 12/2003, s. 2.

úspěšné fungování vytvořit mechanismy pro zajištění vynucování povinností plynoucích ze Smluv ze strany členských států, mezi něž patří i řízení pro nesplnění povinnosti, kterému se věnuje tato práce. Nicméně toto řízení není izolovaným jevem. Je součástí systému unijního práva a v tomto kontextu je na něj potřeba nahlížet. Přestože tato práce má za cíl zkoumat pouze řízení pro nesplnění povinnosti jako takové, považuji za vhodné učinit pár poznámek o začlenění tohoto řízení v systému práva EU.

Následující část tak bude věnována důsledkům porušení práva EU, kdy nejprve budou stručně představeny nástroje k vynucení unijního práva ze strany členských států. Pozornost bude věnována zejména odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci, avšak tento institut nebude zkoumán podrobně, k čemuž slouží jiné studie.<sup>83</sup> Zaměřím se spíše na vztah odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením unijního práva a řízení pro nesplnění povinnosti, zejména ve světle případu *Danske Slagterier*.<sup>84</sup> Cílem bude ukázat, že navzdory rozdílné povaze a funkci spolu tyto dva instituty souvisí.

### **2.3.1. Nástroje k vynucení povinností ze Smluv**

K vynucení povinností plynoucích ze Smluv pro členské státy vytvořila Unie, resp. judikatura Soudního dvora, vedle řízení pro nesplnění povinnosti též jiné instituty jako např. doktrínu přímého a nepřímého účinku, doktrínu aplikační přednosti práva EU, povinnost eurokonformního výkladu, které vlastně mají přimět orgány členských států aplikovat jednotně právo EU, resp. jej vůbec aplikovat. Avšak řízení pro porušení Smluv a vznik odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou porušením unijního práva mají dle mého názoru z těchto institutů nejpřímější dopady na členský stát, když soud (ať již Soudní dvůr EU nebo vnitrostátní) přímo shledá členský stát odpovědným za porušení unijního práva a zároveň s tím spojí konkrétní důsledky.

### **2.3.2. Odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením unijního práva**

Unie, Soudní dvůr a soudy členských států postupně zformovaly systém mimosmluvní odpovědnosti za škodu způsobenou porušením práva EU. V podstatě jde o několik paralelních systémů odpovědnosti za porušení práva EU.<sup>85</sup> Tyto

---

<sup>83</sup> Např. Malíř J., Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské Unie: studie soudcovské tvorby práva, Univerzita Karlova, Praha, 2008, Bobek M., Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva Evropských společenství, in: Právní rozhledy 12/2008, Mimořádná příloha, s. 1-20., zvláštní vydání časopisu Jurisprudence 5/2011, apod.

<sup>84</sup> Věc C-445/06 *Danske Slagterier v. Německo*.

<sup>85</sup> Bobek M., Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva Evropských společenství, in: Právní rozhledy 12/2008, Mimořádná příloha, s. 1.

odpovědnostní systémy<sup>86</sup> lze dle M. Bobka<sup>87</sup> dělit na dva základní typy- obecnou odpovědnost za porušení práva EU a specifickou odpovědnost. Do systému obecné odpovědnosti spadá vedle odpovědnosti Unie a fyzických a právnických osob také odpovědnost členského státu za porušení práva EU, které se budu věnovat dále.

Vznik institutu odpovědnosti členského státu za škodu porušením unijního práva je vlastně dílem Soudního dvora. Nebudu zde podrobně rozebírat historii jejího vzniku, jen připomenou, že Soudní dvůr ve své judikatuře dovodil,<sup>88</sup> že jednotlivci mají nárok na náhradu škody při splnění tří základních podmínek: zaprvé cílem porušené právní normy je přiznání práv jednotlivcům, zadruhé porušení této normy je dostatečně závažné a zatřetí existuje přímá příčinná souvislost mezi tímto porušením povinnosti a škodou způsobenou jednotlivcům. V případě, že fyzická nebo právnická osoba je toho názoru, že jí v důsledku porušení práva EU ze strany členského státu vznikla škoda, může se obrátit na soud členského státu se žádostí o náhradu této škody.

### **2.3.3. Vztah odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva EU a řízení pro porušení Smluv**

Z výše uvedeného stručného popisu institutu odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva EU se může zdát, že zde není souvislost s řízením o porušení Smlouvy. Cílem žaloby na členský stát podané jednotlivcem z důvodů náhrady škody je logicky náhrada škody. Řízení o porušení práva EU tento cíl nemá,<sup>89</sup> případná škoda se ani nezjišťuje. V případě ukládání sankcí dle čl. 260 SFEU sice může být jako jeden z faktorů pro stanovení výše sankce brán v úvahu dopad nesplnění povinnosti na zájmy fyzických a právnických osob, avšak nikoli z důvodu náhrady škody. Nicméně pár styčných momentů mezi těmito dvěma instituty najít lze.

V prvé řadě oba instituty vznikly v důsledku potřeby zajistit vymáhání plnění povinností ze strany členských států, které jim plynou z členství v EU. Oba instituty tedy určitým způsobem postihují protiprávní jednání členských států, čímž je mají

---

<sup>86</sup> Používám pojem „odpovědnostní systém“, přestože např. L. Tichý je toho názoru, že „do skutečného systému mu, ...chybí řada vlastností“. (viz Tichý L., Odpovědnost členského státu za delikt v „systému“ evropského práva, in: Jurisprudence 5/2011, s. 4). Nicméně s ohledem na téma této práce, která si neklade za cíl podrobný rozbor celého systému odpovědnosti členského státu za porušení unijního práva, ale pouze jednoho z institutů, považuji používání tohoto termínu vzhledem k jeho didaktické povaze za možné.

<sup>87</sup> Bobek M., Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva Evropských společenství, in: Právní rozhledy 12/2008, Mimořádná příloha, s. 1.

<sup>88</sup> Spojené věci C-6/90 a C-9/90 *Francovich*, spojené věci C-46/93 a 48/96 *Brasserie du Pêcheur a Factortame*, věc C-5/94 *Hedley Lomas*, atd.

<sup>89</sup> Věc C-304/02 *Komise v. Francie*, bod 91.

donutit ke splnění povinností. Na tom nic nemění ani skutečnost, že zatímco řízení pro porušení Smlouvy nutí členský stát splnit svoji povinnost přímo, tj. v případě odsuzujícího rozsudku Soudního dvora je členský stát povinen přijmout potřebná opatření k nápravě, institut odpovědnosti za škodu nutí členský stát ke splnění svých povinností spíše nepřímo. Členský stát v případě odsouzení k náhradě škody vnitrostátním soudem není striktně vzato povinen přijmout opatření k nápravě. Avšak vystavuje se riziku dalších podobných žalob, případně i zahájení řízení pro nesplnění povinnosti ze strany Komise, která sleduje i takovéto situace.

Druhým styčným momentem, na který bych se chtěla blíže zaměřit, je role řízení pro porušení Smlouvy v případě žaloby na členský stát na náhradu škody způsobené porušením unijního práva. Jednotlivec<sup>90</sup> se náhrady škody domůže jen tehdy, pokud prokáže, že stát porušil dotčenou unijní normu dostatečně závažným způsobem. A zde může svoji významnou roli, pro kterou institut odpovědnosti státu za porušení práva EU v této práci zmiňuji, sehrát řízení pro nesplnění povinnosti. V případě, že Soudní dvůr konstatuje porušení povinnosti ze strany členského státu ve svém rozsudku a toto porušení trvá navzdory tomuto rozsudku, pak jde vždy o závažné porušení unijní normy pro účely hodnocení splnění podmínek vzniku odpovědnosti členského státu za škodu.<sup>91</sup> Pro dotčeného jednotlivce to znamená ulehčení jeho důkazního břemene, protože již nemusí poměrně složitě prokazovat, zda jím namítané porušení unijního práva, v jehož důsledku mu vznikla škoda, je dostatečně závažné. Je však důležité připomenout, jak ostatně učinil Soudní dvůr,<sup>92</sup> že předchozí rozsudek Soudního dvora o porušení práva EU ze strany členského státu není podmínkou pro vznik odpovědnosti členského státu za škodu: „Rozhodnutí, že došlo k nesplnění povinnosti, je zajiště významnou okolností, není však nezbytné pro ověření toho, zda je splněna podmínka dostatečné závažnosti porušení práva Společenství.“<sup>93</sup> V opačném případě by tento institut byl zbaven své účinnosti, což by bylo v rozporu s jeho účelem a členský stát by tak činil možnost uplatnění práv plynoucích jednotlivcům z unijního práva nepřiměřeně obtížným.

Vztahem řízení pro porušení Smluv a odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením unijního práva se podrobně věnoval Soudní dvůr ve věci C-445/06 *Danske Slagterier v. Německo*. Německý soud položil Lucemburku

---

<sup>90</sup> Pro úplnost připomínám, že pojmem „jednotlivec“ se v této práci rozumí fyzická a právnická osoba; jde tak o terminologické odlišení soukromého subjektu od členských států a orgánů EU.

<sup>91</sup> Spojené věci C-46/93 a 48/96 *Brasserie du Pêcheur a Factortame*, bod 57.

<sup>92</sup> Viz např. spojené věci C-46/93 a 48/96 *Brasserie du Pêcheur a Factortame*, body 94 až 96, věc C-445/06 *Danske Slagterier*, bod 38.

<sup>93</sup> Věc C-445/06 *Danske Slagterier*, bod 38.

předběžné otázky týkající se vztahu mezi řízením pro nesplnění povinnosti a žalobou na členský stát pro náhradu škody. Konkrétně se jednalo o to, zda řízení pro porušení povinnosti přerušuje vnitrostátním právem stanovenou promlčecí lhůtu pro uplatnění nároku na náhradu škody.

Soudní dvůr zdůraznil, že infringement a žaloba na náhradu škody jsou dva svrchované instituty, kdy řízení o porušení povinnosti je na vnitrostátních řízeních nezávislé a ani je nenahrazuje. Nicméně právě díky odlišnému účelu a cíli mohou koexistovat.<sup>94</sup> Rozsudek o nesplnění povinnosti členským státem není nutný pro splnění podmínky dostatečně závažného porušení práva EU, jinak by práva jednotlivce závisela na uvážení Komise, zda podá či nepodá žalobu pro nesplnění povinnosti, resp. zda Soudní dvůr vynese odsuzující rozsudek.<sup>95</sup> S ohledem na široké uvážení Komise v řízení pro nesplnění povinnosti by k tomu vlastně ani nemuselo dojít. Vzhledem k rozdílnosti obou institutů tak Soudní dvůr dospěl k názoru, že v daném případě vnitrostátním právem stanovená lhůta není v rozporu s právem EU.

Výše je popsán vliv přetrvávajícího porušování práva EU navzdory rozsudku Soudního dvora v rámci řízení pro nesplnění povinnosti. Považuji však také za vhodné ptát se také na vliv infringementu ve fázi před vydáním rozsudku Soudním dvorem.

Z rozsudku *Danske Slagterier* plyne, že odsuzující rozsudek dle čl. 226 SES nemůže být podmínkou pro náhradu škody, resp. že nejde o nezbytnou okolnost pro ověření dostatečné závažnosti porušení unijní normy ze strany členského státu.<sup>96</sup>

Jak již *Brasserie du Pêcheur* konstatoval, nárok na náhradu škody existuje, pokud jsou splněny stanovené podmínky. Vnitrostátní soud tedy při absenci odsuzujícího rozsudku dle čl. 226 SES, resp. čl. 258 SFEU, bude muset sám posoudit dostatečnou závažnost porušení na základě kritérií stanovených Soudním dvorem. Bude muset zejména zkoumat jasnost a přesnost porušeného unijního pravidla, míru uvážení pro vnitrostátní nebo unijní orgány danou dotčeným pravidlem, zda porušení a způsobená škoda byla úmyslná či neúmyslná, zda porušení je či není omluvitelné, zda postoj unijních orgánů mohl přispět k porušení a konečně, zda přijetí nebo ponechání vnitrostátních opatření nebo praxe je v rozporu s právem EU.<sup>97</sup>

---

<sup>94</sup> Prete L., Smulders B., The Comming Age of Infringements Proceedings, in: Common Market Law Review 4, 2010, s. 56.

<sup>95</sup> Věc C-445/06 *Danske Slagterier*, bod 38.

<sup>96</sup> Věc C-445/06 *Danske Slagterier*, body 39-38.

<sup>97</sup> Spojené věci C-46/93 a 48/96 *Brasserie du Pêcheur a Factortame*, bod 56.

V případě absence odsuzujícího rozsudku v řízení pro nesplnění povinnosti má tedy jednotlivec i vnitrostátní soud těžší pozici při určení, zda má dojít k náhradě škody. Nicméně náhrada škody není vyloučena, díky čemuž je vynutitelnost práva EU zachována.

#### 2.3.4. Závěr

Snad plyne z výše uvedeného, že odpovědnost členského státu za porušení práva EU v rámci řízení pro nesplnění povinnosti a odpovědnost členského státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva EU jsou dva rozdílné a na sobě nezávislé instituty. Nicméně navzdory odlišnostem, které jsem zmínila výše, byť nikoliv vyčerpávajícím způsobem, mají stejný cíl, kterým je donutit členský stát plnit své povinnosti.

Řízení pro nesplnění povinnosti „je chápáno jako mechanismus veřejného vynucení evropského práva,“<sup>98</sup> ve kterém jde o objektivní přezkum legality v obecném zájmu,<sup>99</sup> kdy Komise stíhá členský stát. Náprava přijatá členským státem pak má zpravidla obecné účinky, protože nejčastěji vyžaduje přijetí obecně závazných právních předpisů.

Naproti tomu institut odpovědnosti státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením unijního práva hojí následky porušení způsobené jednotlivci státem v konkrétním případě. Členský stát není (primárně) žalován za účelem přijetí opatření k nápravě (obecnější povahy), ale z důvodu náhrady škody. V řízení o porušení povinnosti náhrada škody vůbec nefiguruje.

V případě řízení pro porušení Smluv si členský stát, pokud se chce vyhnout pokračování řízení, resp. uložení sankce, nemůže zvolit, zda přijme opatření k nápravě či nikoli. U žalob na náhradu škody ze strany jednotlivců však členský stát může „vyčkávat“ s přijetím (obecných) opatření k nápravě porušení v případě většího počtu žalob na náhradu škody, resp. zda se objeví žalobci, protože v případě žalob na náhradu škody platí zásada „kde není žalobce není soudce.“ Nicméně je nutno říci, že Komise si často takových případů všimne (např. na základě stížnosti) a řízení pro porušení Smlouvy zahájí, čímž se opět oba instituty potkají.

Oba instituty se tak napřímo protínají pouze v případě existence odsuzujícího rozsudku Soudního dvora pro nesplnění povinnosti, který ulehčuje jednotlivci důkazní

---

<sup>98</sup> Dumbrovský T., Řízení pro porušení smlouvy jako delikt ní systém a pravomoc Komise, in: Jurisprudence 5/2011, s. 10- 19.

<sup>99</sup> Věc C-445/06 *Danske Slagterier v. Německo*, bod 67.

břemeno. V takovém případě totiž výsledek žaloby pro nesplnění povinnosti „*může posloužit zájmům jednotlivce*.“<sup>100</sup>

Přestože jsou oba instituty rozdílné, oba svým dílem plní důležitou funkci, kterou je vynucení dodržování práva EU členskými státy. Lze polemizovat o tom, který z těchto nástrojů je účinnější. Domnívám se však, že to není nutné. Podstatné je, že se oba instituty díky svým odlišnostem vzájemně doplňují a plní tak svoji roli nástrojů k vynucení práva EU.

---

<sup>100</sup> Věc C-445/06 *Danske Slagterier v. Německo*, bod 67.

### 3. AKTÉŘI ŘÍZENÍ PRO NESPLNĚNÍ POVINNOSTI

#### 3.1. Vymezení pojmů

Řízení o porušení Smlouvy má, jakožto sporné řízení, také své účastníky. Těmi jsou *stricto sensu* pouze Komise a dotčený členský stát, případně v následném řízení před Soudním dvorem EU může jiný členský stát vstoupit do řízení jako vedlejší účastník.<sup>101</sup> Účastníky řízení tedy jsou pouze Komise a členské státy. Avšak řízení je výrazně ovlivňováno také dalšími subjekty, které pro účely této práce nazývám aktéry. Těmito aktéry jsou jednak Soudní dvůr, ale i jednotlivci, resp. fyzické a právnické osoby, které mají na řízení vliv větší, než by bylo členským státům milé. Mezi aktéry také řadím orgány regionální a místní samosprávy a soudy dotčeného členského státu, přestože platí, že v případě porušení práva EU těmito orgány, je toto porušení přičitatelné státu. Role jednotlivých aktérů v řízení se nyní pokusím nastínit. Hlavní pozornost bude samozřejmě věnována zejména Komisi, jakožto hlavnímu iniciátorovi řízení, a členskému státu, jakožto porušiteli práva EU.

#### 3.2. Komise a její role v řízení pro nesplnění povinností

Přestože na základě Smlouvy o fungování EU může být kontrola nad dodržováním povinností vyplývajících ze Smluv vykonávána buď Komisí, nebo členským státem, je skutečností, že kontrolu vykonává zejména Komise. Též v případě řízení podle čl. 259 SFEU, kdy žalobu k Soudnímu dvoru podává členský stát na jiný členský stát, je i pro tento typ řízení předepsána obligatorně fáze před Komisí, která tak hraje aktivní roli jakéhosi „mediátora“. Tzn. prejudiciální část řízení o porušení Smlouvy, která se odehrává před Komisí, se musí konat i v případě řízení zahájeného z podnětu členského státu. Bez takto proběhnuvší prejudiciální části nemůže být podána žaloba k Soudnímu dvoru. Řízení o porušení Smlouvy tedy jednoznačně dominuje Komise, a proto bude věnována primárně pozornost její roli v řízení.

##### 3.2.1. Komise v roli strážkyně Smluv

Komise, jakožto strážkyně Smluv, jejíž výsostné postavení plyne z čl. 17 odst. 1 Smlouvy o EU, podle kterého Komise „*zajišťuje uplatňování Smluv... [a] ...dohlíží na uplatňování práva Unie.*“ Soudní dvůr potvrdil, že Komise má „*za úkol dbát i bez návrhu a v obecném zájmu na uplatňování práva Společenství členskými státy a zajistit konstatování existence eventuálních nesplnění povinností, které z něj vyplývají.*“<sup>102</sup>

<sup>101</sup> Viz čl. 129 a následující Jednacího řádu Soudního dvora EU.

<sup>102</sup> Věc C-33/04 *Komise v. Lucembursko*, bod 65.



Výsadní postavení Komise pak dokládají také statistiky skutečně zahájených řízení proti členským státům.<sup>103</sup> Komise se ke své funkci strážkyně Smluv hlásí<sup>104</sup> a pravidelně monitoruje plnění povinností vyplývajících ze Smlouvy členskými státy. Výsledkem monitoringu je relativně vysoký počet zahajovaných řízení o porušení Smlouvy, o čemž Komise pravidelně informuje ve zprávách o kontrole uplatňování práva EU,<sup>105</sup> poznatky z monitoringu zveřejňuje na svých webových stránkách<sup>106</sup> a každoročně informuje Radu a Evropský Parlament prostřednictvím zpráv o uplatňování a vymáhání práva. Systematický monitoring aplikace práva umožňuje Komisi získávat podněty pro zahajování řízení o porušení Smluv. Komise bere roli strážkyně Smluv vážně<sup>107</sup> a tak systematicky pracuje na zlepšení jak monitoringu aplikace práva EU, tak vedení řízení o porušení Smlouvy.<sup>108</sup>

V rámci monitoringu Komise kontroluje jak provádění unijních předpisů, zejména transpozici směrnic, tak jejich aplikaci. Nenotifikační infringementy zahajuje Komise na základě automatického sledování stavu notifikace směrnice. Věcné infringementy jsou pak zahajovány buď na základě Komisí prováděných šetření z vlastní iniciativy, nebo na základě stížností od občanů.<sup>109</sup> Jen v roce 2011 Komise zahájila 1185 řízení pro pozdní provedení směrnic.<sup>110</sup> V témže roce provedla z vlastní

---

<sup>103</sup> Viz zejména pravidelné výroční zprávy Komise o kontrole uplatňování práva EU, kde Komise zveřejňuje pravidelné přehledy řízení o porušení Smlouvy vedených proti členským státům. Dle 29. výroční zprávy z 30. 11. 2012, COM(2012)714 final, ke konci roku 2011 probíhalo 1775 řízení o nesplnění povinnosti.

<sup>104</sup> Viz např. Sdělení Komise o lepším monitoringu aplikace práva Společenství, KOM (2002) 725 v konečném znění, str. 3.

<sup>105</sup> Zatím poslední je 29. výroční zpráva o kontrole uplatňování práva EU, COM(2012) 714 final. Zprávy jsou dostupné z WWW: [http://ec.europa.eu/eu\\_law/infringements/infringements\\_annual\\_report\\_29\\_en.htm](http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_annual_report_29_en.htm), [dostupnost ověřena dne 26. 2. 2013]

<sup>106</sup> Viz též webová stránka Komise o monitoringu aplikace práva ES: [http://ec.europa.eu/community\\_law/index\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/community_law/index_cs.htm) [dostupnost ověřena dne 20. 4. 2009].

<sup>107</sup> Historicky tomu tak vždy nebylo (viz Dumbrovský T., Řízení pro porušení smlouvy jako deliktní systém a pravomoc Komise, in: *Jurisprudence* 5/2011, s. 10- 19.). Byly doby, kdy Komise tuto odvahu postrádala, což se projevovalo zejména u zahajování sankční části řízení. Je otázka, zda to bylo tím, že dříve nebyla Komise tak politicky silná nebo je to tlakem např. Evropského parlamentu, který Komisi k aktivitě v této oblasti pravidelně vyzývá. Je také otázkou, do jaké míry souvisí počáteční opatrnost Komise s její nízkou demokratickou legitimitou. Členové Komise nejsou voleni, jsou navrhováni jednotlivými členskými státy, a přestože mají být na členských státech nezávislí, mohou být podezírání z opaku, resp. z toho, že se cítí „zavázání“ státům. Na druhé straně právě skutečnost, že Komise není volena, může vyšší aktivitu v zahajování infringementu umožnit, neb necítí potřebu zalíbit se voličům. Ostatně případnému zvýhodňování jednoho členského státu na úkor jiného brání povinnost rozhodovat kolegiálně o každém kroku Komise v řízení.

<sup>108</sup> Viz Sdělení Komise o lepším monitoringu aplikace práva Společenství (KOM (2002) 725 v konečném znění).

<sup>109</sup> Viz 29. výroční zpráva Komise o kontrole uplatňování práva EU, Kom (2012) 714 final, s. 5.

<sup>110</sup> 29. výroční zpráva Komise o kontrole uplatňování práva EU, Kom (2012) 714 final, s. 2.

iniciativy 1271 šetření a to zejména v těchto oblastech unijních politik: životní prostředí (376 nových případů), doprava (178) a daně a celní unie (177).<sup>111</sup>

Pravomocem Komise také odpovídá způsob jejího interního rozhodování o zahájení jednotlivých řízení o nesplnění povinnosti. Způsob vnitřního uspořádání a organizace je plně v rukou Komise tak, aby takové uspořádání umožnilo plnit úkoly jí svěřené, což potvrdil také Soudní dvůr.<sup>112</sup> Popis rozhodovacího procesu nepovažují za nezbytný, a proto bude pouze zmíněn v případě nutnosti dokreslení některých aspektů řízení.

Povinným zapojením Komise, ať již díky tomu, že řízení sama zahajuje nebo jej vede na základě podnětu členského státu, zajišťuje určitou objektivitu, protože řízení posuzuje relativně (ve srovnání s dotčenými členskými státy) nezávislý orgán. Zároveň taková konstrukce zajišťuje jednotné posuzování, zda k namítanému porušení opravdu došlo.

### 3.2.2. Uvážení Komise

Díky své funkci „strážkyně Smluv“ je Komise také pánem řízení o porušení povinnosti, resp. disponuje velmi širokým správním uvážením, zejména ve smyslu zda a kdy řízení zahájit, zda a kdy posunout řízení do další fáze. Komise nemá povinnost prokazovat právní zájem na podání žaloby za porušení Smlouvy, tj. ani na zahájení řízení o porušení Smlouvy,<sup>113</sup> což vyplývá z výsadního postavení.<sup>114</sup> Článek 258 SFEU „nemá za cíl chránit vlastní práva tohoto orgánu [rozuměj Komise]. Komisi samotné přísluší rozhodnout, zda je či není vhodné zahájit řízení směřující k tomu, aby bylo určeno nesplnění povinnosti státem a z důvodu jakého jednání nebo opomenutí bude toto řízení popřípadě zahájeno.“<sup>115</sup>

Skutečnost, že Komise nemusí prokazovat zájem na zahájení infringementu, resp. na následném podání žaloby znamená, že Komise tedy nemusí vůbec osvětlovat důvody, které jí vedou k zahájení řízení. Kromě politických důvodů a snah o jednoznačné řešení některých problémů mohou těmito důvody také být ambice Komise posílit své pravomoci. Např. Prete a Smulders<sup>116</sup> v tomto kontextu zmiňují řízení pro porušení povinnosti vedené proti několika členským státům ve věci jejich

<sup>111</sup> 29. výroční zpráva Komise o kontrole uplatňování práva EU, Kom (2012) 714 final, s. 7.

<sup>112</sup> Spojené věci 161 a 162/1980 *Carbognani a Zabetta proti Evropské komisi*, bod 28.

<sup>113</sup> Spojené věci C-20/01 a C-28/01 *Komise v. Německo*, body 29-30.

<sup>114</sup> Viz např. věc C-445/06 *Danske Slagterier v. Německo*, bod 43, věc C-20/01 a C-28/01 *Komise v. Německo*, bod 29.

<sup>115</sup> Věc C-445/06 *Danske Slagterier v. Německo*, bod 44.

<sup>116</sup> Prete L., Smulders B., *The Comming Age of Infringements Proceedings*, in: *Common Market Law Review* 4, 2010, s. 13.

leteckých dohod s USA, kdy některé státy namítaly, že cílem řízení je vyvinout tlak na Radu k zajištění pověření Komise k zahájení negociací se Spojenými státy o nové letecké dohodě.

Zároveň Komise není vázána žádnými lhůtami ohledně jednotlivých úkonů v řízení pro porušení povinnosti, jak potvrdil Soudní dvůr: „*je třeba ohledně údajného pozdního zahájení podle čl. 258 SFEU připomenout, že pravidla stanovená uvedeným ustanovením musí být uplatněna, aniž by Komise byla povinna dodržet určitou lhůtu... a že přísluší Komisi, aby zvolila okamžik, kdy podá k Soudnímu dvoru žalobu pro nesplnění povinnosti, přičemž úvahy, které určují tuto volbu, nemohou ovlivnit přípustnost této žaloby.*“<sup>117</sup>

Široké uvážení Komise se tak projevuje v jednotlivých fázích celého několikastupňového řízení.

Poprvé se uvážení Komise projeví v tom, zda vůbec řízení zahájí. Právě v této fázi se asi nejvíce může ukázat skutečnost, že Komise je také politickým nežli pouze správním orgánem.<sup>118</sup> Komise rozhoduje o zahájení řízení kolegiálně, resp. rozhoduje kolegium komisařů. Každý komisař by sice měl jednat nezávisle, nicméně zpravidla pochází z nějaké členské země, byl nominován určitou politickou stranou, apod. O politickém prvku při rozhodování Komise mluví i Jan Komárek, který dovozuje, že „*administrativní fáze řízení podle čl. 226 nebo 228 SES v sobě samozřejmě obsahuje politický prvek a Komisi k (ne)podání žaloby mohou vést i politické důvody.*“<sup>119</sup>

Příkladem politicky citlivého řízení pro porušení povinnosti tak může být řízení zahájené proti České republice a některým dalším státům v roce 2006 za uplatňování nesprávné sazby DPH na dětské pleny, ve kterém Komise dlouho nepokračovala s ohledem na citlivost tématu tohoto tématu.<sup>120</sup> S účinností od 1. 1. 2013 Česká republika přijala novou právní úpravu DPH, kterou sjednotila sazby DPH, čímž odpadl důvod řízení.

Avšak ve fázi zahájení řízení lze najít limit pro uvážení Komise, kterým je povinnost Komise vypořádat se stížnostmi občanů. Komise přijala pravidla

---

<sup>117</sup> Věc C-350/08 *Komise v. Litva*, bod 33.

<sup>118</sup> Viz Ibanez A. J. G., A Deeper Insight Into Article 169, Jean Monnet Working Papers 11/98, s. 14-15.

<sup>119</sup> Komárek J., Francie zaplatí 20 mil. EUR za nesplnění rozsudku Soudního dvora, in: Právní rozhledy 18/2005, str. 688 – 691.

<sup>120</sup> Viz např. diskuze v Evropském Parlamentu, dostupné z WWW: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=WQ&reference=E-2013-000661&language=EN> a <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2013-000661&language=EN>, [dostupnost ověřena dne 28. 6. 2013].

pro vyřizování stížností jednotlivců<sup>121</sup> a vzala na sebe závazek, že v případě, že ne zahájí řízení pro porušení povinnosti, svůj postup odůvodní a zároveň o této skutečnosti informuje stěžovatele, protože zamítnutí stížnosti může mít dopad na práva občanů.<sup>122</sup>

Na druhé straně lze váhu tohoto limitu zpochybnit, protože rozhodnutí Komise o tom, jak bylo naloženo se stížností nelze napadnout. Stěžovatel by teoreticky mohl podat stížnost na zrušení odmítnutí Komise zahájit řízení o nesplnění povinnosti proti členskému státu, avšak takový návrh by byl Soudním dvorem odmítnut jako nepřípustný.<sup>123</sup> Podobně, kdyby se stěžovatel domáhal toliko zrušení rozhodnutí Komise, kterým se odkládá jeho stížnost, i takový návrh Soudní dvůr odmítl.<sup>124</sup> Soudní dvůr jednoznačně judikoval, že občané nemají možnost, jak donutit Komisi změnit svůj postoj, resp. že takové rozhodnutí Komise nelze napadnout žalobou pro neplatnost.<sup>125</sup>

Za další limity lze označit také aspekty, jichž musí Komise při svém uvážení dbát, jak je vyjádřil Jiří Zemánek.<sup>126</sup> Komise totiž musí při svém uvážení jednak dbát „na rovné zacházení s členskými státy“<sup>127</sup> a „ochrany komunitárně zaručených, bezprostředně účinných a přednostně aplikovatelných práv jednotlivce,“<sup>128</sup> pokud jsou porušením povinnosti ohrožena. Zároveň by měla Komise přihlídnout „k možností, které může jednotlivec k ochraně svých práv sám ovlivnit.“<sup>129</sup> Mezi tyto možnosti patří iniciace řízení o předběžné otázce nebo uplatnění nároku na náhradu škody proti dotčenému členskému státu.

Podruhé se široké správní uvážení Komise projeví v tom, zda a kdy vydá odůvodněné stanovisko. Potřetí Komise uplatní správní uvážení v momentě žaloby, tj. zda a kdy předloží věc Soudnímu dvoru: „*Mimoto přísluší Komisi, aby posoudila vhodnost podání žaloby proti členskému státu, určila ustanovení, které porušil, a zvolila*

---

<sup>121</sup> Sdělení Komise Radě a Evropskému Parlamentu „Aktualizace sdělení o vztazích se stěžovatelem v případech uplatňování práva Unie“, Com (2012) 154 final.

<sup>122</sup> Ibanez A. J. G., A Deeper Insight Into Article 169, Jean Monnet Working Papers 11/98, s. 16.

<sup>123</sup> Věc C-29/92 *Asia Motor France v. Komise*.

<sup>124</sup> Věc T-247/04 *Asociación de exportadores españoles de productos farmacéuticos (Aseprofar) a Española de desarrollo e impulso farmacéutico, SA (Edifa) v. Komise*.

<sup>125</sup> Viz věc 247/87 *Star Fruit*, bod 11.

<sup>126</sup> Zemánek J., Řízení o porušení Smlouvy ES členským státem, in: Právní rozhledy, příloha Evropské právo, 12/2003, s. 2.

<sup>127</sup> Zemánek J., Řízení o porušení Smlouvy ES členským státem, in: Právní rozhledy, příloha Evropské právo, 12/2003, s. 2.

<sup>128</sup> Zemánek J., Řízení o porušení Smlouvy ES členským státem, in: Právní rozhledy, příloha Evropské právo, 12/2003, s. 2.

<sup>129</sup> Zemánek J., Řízení o porušení Smlouvy ES členským státem, in: Právní rozhledy, příloha Evropské právo, 12/2003, s. 2.

*okamžik, kdy vůči němu zahájí řízení o nesplnění povinnosti, přičemž úvahy, které určují tuto volbu, nemohou ovlivnit přípustnost žaloby.*<sup>130</sup>

Časový aspekt, jak ve fázi vydání odůvodněného stanoviska, tak ve fázi předložení věci Soudnímu dvoru, může být velmi významný. Pro dotčený členský stát sice může znamenat více času na nápravu, ale i určitou právní nejistotu. Dlouhé otálení Komise s postupem do další fáze řízení může narušit právo členského státu na obhajobu, avšak v takovém případě musí členský stát porušení tohoto jeho práva dokázat,<sup>131</sup> což není jednoduché.

V neposlední řadě se správní uvážení Komise může projevit také v případě rozhodnutí o zpětzvetí žaloby před vynesením rozsudku. To se děje v případě, že členský stát přijme opatření k nápravě sice po podání žaloby, avšak před vynesením rozsudku. Komise je tomuto postupu nakloněna a v praxi se tak děje, s výjimkou případů, v nichž Komise navrhla také zaplacení paušální částky.<sup>132</sup>

Dalším zajímavým aspektem výsadního postavení Komise je také její pravomoc určit, jaká opatření má přijmout členský stát k nápravě.<sup>133</sup> Tato pravomoc není výslovně zakotvena ani ve Smlouvách, ani ji jednoznačně Soudní dvůr nepotvrdil. Naopak v roce 1961 odmítl názor generálního advokáta Lagranda, který ex-čl. 169 Smlouvy o založení ES interpretoval tak, že Komise má dokonce povinnost indikovat, jaká opatření má členský stát učinit ve lhůtě stanovené v odůvodněném stanovisku.<sup>134</sup> Nicméně ve skutečnosti jsou tato opatření zřejmá z konkrétních výtek Komise, jindy je členský stát „sezná“ z neformální komunikace s Komisí.

Otázka uvážení Komise a jeho rozsahu je velmi zajímavou charakteristikou řízení pro nesplnění povinnosti, zejména s ohledem na právní jistotu účastníků řízení a dalších dotčených subjektů. Dle mého názoru je stávající uvážení Komise příliš široké právě na úkor zásady právní jistoty a je tedy jedním z úskalí řízení pro nesplnění povinnosti, kterým je věnována pátá část této práce.

### **3.2.3. Důkazní břemeno Komise**

Z výše uvedeného se může zdát, že výsostné postavení Komise, jakožto strážkyně Smluv, jí dává také výsostné postavení coby účastníka v řízení. Do značné míry je toto tvrzení pravdivé. Nicméně toto postavení Komise je vyváženo důkazním

<sup>130</sup> Viz např. věc C-317/92 *Komise v. Německo*, bod 4 nebo věc C-35/96 *Komise v. Itálie*, bod 27.

<sup>131</sup> Věc C-546/07 *Komise v. Německo*, bod 22.

<sup>132</sup> Viz Sdělení Komise k provádění čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU, SEK(2010) 1371 v konečném znění.

<sup>133</sup> Ibanez A. J. G., A Deeper Insight into Article 169, Jean Monnet Working Papers 11/98, s. 20-22.

<sup>134</sup> Stanovisko generálního advokáta ve věci 7/81 *Komise v. Itálie*.

břemenem Komise,<sup>135</sup> když musí prokázat, že se dotčený stát namítaného porušení unijního práva skutečně dopustil. Soudní dvůr požaduje po Komisi „*předložit poznatky nezbytné k přezkoumání existence tohoto nesplnění povinnosti, aniž by se mohla opírat o jakoukoli domněnku.*“<sup>136</sup> Dokonce takový důkaz musí být reálný a mít souvislost se skutečností, resp. nesmí se jednat o teoretický příklad.<sup>137</sup> Komise by měla provádět vlastní šetření a ne pouze vycházet z jediné stížnosti.<sup>138</sup>

Pokud Komise důkazní břemeno neunes, spor prohraje, což se v praxi skutečně také děje.<sup>139</sup> Soudní dvůr dokonce někdy tuto skutečnost okomentuje – viz „*Je však nutno konstatovat, že Komise nepředložila – ani v průběhu písemného řízení, ani na jednání, ba ani na výslovnou žádost Soudního dvora – sebemenší důkaz.*“<sup>140</sup>

Z povinnosti Komise unést důkazní břemeno existují dvě výjimky.<sup>141</sup>

První je v případě, kdy členský stát nesplní svojí povinnost loajální spolupráce ve smyslu čl. 3 odst. 4 SFEU, kdy měl vůči Komisi splnit informační povinnost, aby tak prokázal, že k porušení práva EU nedošlo.<sup>142</sup> V souladu se zásadou loajální spolupráce jsou členské státy povinny „*usnadnit Komisi plnění jejího poslání spočívajícího podle článku 211 ES zejména v dbání na provádění ustanovení Smlouvy.*“<sup>143</sup> V některých případech tato povinnost spolupráce dokonce vyžaduje, aby vnitrostátní orgány provedly nezbytný přezkum na místě.<sup>144</sup>

Do této skupiny lze dle mého názoru zařadit také tzv. notifikační povinnost. Unijní směrnice ukládají povinnost členským státům do stanovené doby nahlásit vnitrostátní transpoziční předpisy Komisi, která za tím účelem vede databázi vnitrostátních transpozičních opatření. Hlášení vnitrostátních transpozičních opatření se děje elektronicky přímo do databáze Komise; proto je pro Komisi následně snadné zjistit, který stát tuto povinnost nesplnil a může proti němu zahájit řízení pro nesplnění povinnosti. Jde o tzv. nenotifikační infringement, ve kterém má Komise relativně

---

<sup>135</sup> Viz např. věc 96/81 *Komise v. Nizozemí*, bod 6. Z poslední doby též věc C-287/03 *Komise v. Belgie*.

<sup>136</sup> Viz C-494/01 *Komise v. Irsko*, bod 41.

<sup>137</sup> Věc C-105/08 *Komise v. Portugalsko*, bod 29.

<sup>138</sup> Pomahač R., K rozlišení domnělého a skutečného porušování povinností členských států, in: Právní rozhledy 18/2005, s. 691-692.

<sup>139</sup> Viz např. věc C-431/92 *Komise v. Německo*, bod 45, věc C-246/08 *Komise v. Finsko*, věc C-308/08 *Komise v. Španělsko*, věc C-105/08 *Komise v. Portugalsko*, věc C-211/08 *Komise v. Španělsko*.

<sup>140</sup> Věc C-105/08 *Komise v. Portugalsko*, bod 30.

<sup>141</sup> Viz Ibanez A. J. G., A Deeper Insight Into Article 169, Jean Monnet Working Papers 11/98, s. 25-26.

<sup>142</sup> Věc C-375/92 *Komise v. Španělsko*, bod 23-26, věc C-478/01 *Komise v. Lucembursko*, bod 24.

<sup>143</sup> Věc C-494/01 *Komise v. Irsko*, bod 42.

<sup>144</sup> Věc C-494/01 *Komise v. Irsko*, bod 45.

jednoduchý úkol co do důkazního břemene. Členský stát je naopak v poměrně obtížné pozici, jak prokázat opak.

Za druhou výjimkou z důkazního břemene Komise lze považovat případ porušení volného pohybu zboží,<sup>145</sup> kdy naopak členský stát musí prokázat, že napadené vnitrostátní opatření je nezbytné a proporcionální ve vztahu k cíli sledované tímto ustanovením Smlouvy o fungování EU.

### **3.3. Členský stát a jeho role v řízení pro nesplnění povinnosti**

Členské státy mají v řízení o porušení Smlouvy zvláštní postavení. Na rozdíl od ostatních aktérů totiž mohou stát na obou stranách sporu o namítané nesplnění povinností plynoucích ze Smluv. Mohou být na straně žalovaných, tj. těch, proti kterým je řízení vedeno, ale mohou být přímo těmi, kdo podá žalobu pro porušení unijního práva proti jinému členskému státu dle čl. 259 SFEU.

Nejčastěji však členské státy vystupují v roli „porušovatelů“ unijního práva. Případy, ve kterých jeden členský stát podal žalobu na jiný členský stát, je pomálu.

#### **3.3.1. Členský stát v roli porušovatele povinností ze Smluv**

Nejčastějším typem řízení o porušení Smlouvy je řízení zahajované dle čl. 258 SFEU Komisí proti členskému státu v rámci jejího dohledu nad dodržováním povinností ze Smluv.

Je zcela irelevantní, jaký orgán unijní právo porušil; členský stát odpovídá za řádné plnění povinností plynoucích ze Smluv všemi orgány, přičemž pojetí státu pro účely řízení pro nesplnění povinnosti je široké. Je tedy na místě věnovat se otázce rozsahu přičitatelnosti protiprávního jednání, které je předmětem řízení pro nesplnění povinnosti, státu, což úzce souvisí s vymezením rozsahu předmětu porušení unijního práva.

##### **3.3.1.1. Rozsah přičitatelnosti porušení povinnosti členskému státu**

Členský stát, jakožto suverénní člen mezinárodního společenství, kterým je EU, odpovídá vůči ostatním členům za plnění povinností plynoucích mu z členství v takovém společenství bez ohledu na to, jaký subjekt se ve skutečnosti namítaného porušení dopustil. Členský stát tak se zřetelem na své členství v EU nutně musí nést odpovědnost za všechny složky státní, resp. veřejné moci, dokonce i za subjekty na veřejné moci nezávislé. Zároveň čl. 258 SES nepředpokládá pro porušení Smlouvy zavinění. Členský stát tedy má objektivní odpovědnost za porušení unijního práva, která

---

<sup>145</sup> Ibanez A. J. G., A Deeper Insight Into Article 169, Jean Monnet Working Papers 11/98 s. 26.

je absolutní,<sup>146</sup> Soudní dvůr uznal<sup>147</sup> jen velmi málo důvodů pro vyloučení této odpovědnosti.

Takto rozsáhlá odpovědnost členského státu byla judikaturou Soudního dvora ustanovena velmi brzo. Lze ji najít již ve stanovisku generálního advokáta Roemera v řízení ve věci 7/71 *Komise v. Francie*, ze kterého plyne, že čl. 258 SFEU je spojen nikoli se zaviněním, ale čistě s objasněním právní stránky věci.<sup>148</sup> V další judikatuře pak Soudní dvůr zdůrazňoval objektivní povahu řízení dle čl. 258 SFEU, resp. že cílem řízení podle tohoto ustanovení, je toliko objektivní zjištění, že členský stát porušil závazky ze Smluv.<sup>149</sup> Není tedy vlastně nutné zkoumat, kdo se dopustil jednání porušující závazek plynoucí ze Smluv. Žalobu podává Komise proti členskému státu, aniž by vlastně zkoumala, jaká konkrétní složka státu je odpovědná za porušení, které je předmětem tohoto řízení.

Je nesporné, že stát odpovídá za moc výkonnou. Odpovídá také za parlament, tj. za moc zákonodárnou,<sup>150</sup> kdy např. příliš dlouhý legislativní proces bývá často důvodem pro zahájení řízení o porušení Smlouvy. Pro příklad: i proti České republice tak byla vedena řízení z důvodu pozdního přijetí tzv. antidiskriminačního zákona,<sup>151</sup> který byl předmětem nevole v Parlamentu. Dvě z řízení dokonce skončila odsuzujícím rozsudkem.<sup>152</sup>

Stát je tedy odpovědný za jednání jakéhokoli orgánu, přičemž pojem „orgán“ zahrnuje „*jakoukoli osobu nebo entitu, která má toto postavení podle vnitrostátního práva dotčeného členského státu.*“<sup>153</sup> Ani skutečnost, že se taková osoba dopustila protiprávního jednání, resp. překročila své pravomoci nebo jednala nezávisle

---

<sup>146</sup> Tichý L., Odpovědnost členského státu za delikt v „systému“ evropského práva, in: Jurisprudence 5/2011, s. 6.

<sup>147</sup> Správněji řečeno, Soudní dvůr zatím jen naznačil, které důvody by vedly k vyloučení odpovědnosti za porušení práva EU, zejména porušení povinnosti provést směrnici, jak bude zmíněno dále v této práci.

<sup>148</sup> Stanovisko generálního advokáta ve věci 7/71 *Komise v. Francie*, s. 1034, viz též Schermers, Henry G., Waelbroeck Denis F., *Judicial Protection in the European Union*, Sixth Edition, Kluwer Law International, s. 619.

<sup>149</sup> Věc C-71/97 *Komise v. Španělsko*, bod 14.

<sup>150</sup> Viz např. věci 77/69 *Komise v. Belgie*.

<sup>151</sup> Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon).

<sup>152</sup> Viz věc C-41/08 *Komise v. Česká republika*, kterým byla Česká republika odsouzena za pozdní přijetí dvou směrnic z oblasti rovného zacházení, konkrétně šlo o směrnici Rady 86/378/EHS ze dne 24. července 1986 o zavedení zásady rovného zacházení pro muže a ženy v systémech sociálního zabezpečení pracovníků a její novelu směrnicí 96/97/ES.

<sup>153</sup> Věc C-334/08 *Komise v. Itálie*, bod 39.



na správním orgánu, pod který spadá, nemá na přičitatelnost takového jednání státu žádný vliv.<sup>154</sup>

Výše popsaná široká odpovědnost státu znamená také, že stát odpovídá za jednání orgánů místní samosprávy i ve věcech, které se zdánlivě nedotýkají výkonu státní správy – např. ve věci C- 388/01 *Komise v. Itálie* byla Itálie odsouzena za to, že nedovedla odstranit diskriminační přístup některých muzeí, zejména těch provozovaných místními orgány, při vybírání vstupného. Stát je odpovědný i za ty orgány veřejné moci, které jsou na centrální moci nezávislé; stát se nemůže zbavit odpovědnosti odkazem na své federativní uspořádání, kdy jednotlivé země, resp. samosprávné územní celky jsou na centrální vládě nezávislé.<sup>155</sup>

Odpovídá-li stát za všechny složky veřejné správy, jak to bude s jeho odpovědností, jestliže se porušení dopustí společnost vlastněná tímto státem? I činnost těchto společností může být přičitatelná státu, a to zejména pokud se jedná o přenesený výkon veřejné moci.

Specifickým případem pak bude porušení práva EU o veřejných zakázkách takovouto společností. V případě C-87/94 *Komise v. Belgie* podala Komise žalobu na belgický stát pro porušení Smlouvy, které spočívalo v tom, že Společnost pro dopravu valonského regionu (*Société Régionale Wallonne du Transport - SRWT*) porušila povinnosti ze směrnice 90/531/EHS o veřejných zakázkách pro subjekty podnikající v určitých oblastech. Soudní dvůr konstatoval, že SRWT spadá pod působnost směrnice (viz bod 30 rozsudku) a musí tedy dodržovat povinnosti touto směrnici stanovené. Soud napadl proceduru veřejné zakázky organizované SRWT a odsoudil Belgii za to, že postupem SRWT nesplnila povinnosti pro ni plynoucí ze směrnice 90/531/EHS.

Stát nese také odpovědnost za porušení unijního práva vnitrostátními soudy. Tato část odpovědnosti si však zaslouží bližší zkoumání a proto jí věnuji následující oddíl.

### 3.3.1.2. Odpovědnost státu za porušení unijního práva vnitrostátním soudem

Otázka odpovědnosti státu za jednání vnitrostátních soudů má ve skutečnosti několik podotázek. Zaprvé, pokud se porušení práva EU dopustí vnitrostátní soud, je takové jednání přičitatelné státu? Zadruhé, pokud se porušení unijního práva dopustí soud, může být proti takovému státu zahájeno řízení pro nesplnění povinnosti? Zatřetí,

<sup>154</sup> Věc C-334/08 *Komise v. Itálie*, bod 39 a 49.

<sup>155</sup> Viz např. věc C-111/00 *Komise v. Rakousko*, bod 12.

skutečně zahájí Komise proti členskému státu řízení pro nesplnění povinnosti, pokud se porušení povinnosti dopustí národní soud? Otázek je tedy více než dost a odpovědi se budou jen těžko hledat, protože dosud Soudní dvůr jednoznačně nevyjasnil infringement, který by se týkal výlučně rozhodovací činnosti vnitrostátních soudů,<sup>156</sup> resp. by rozhodnutí vnitrostátního soudu bylo předmětem rozhodnutí Soudního dvora v rámci řízení o porušení Smlouvy.<sup>157, 158</sup>

K první otázce. Jestliže platí, že členský stát odpovídá za porušení povinnosti všemi složkami veřejné moci, pak musí být odpovědný také za jednání vnitrostátního soudu.<sup>159</sup> Kromě toho judikatura Soudního dvora potvrdila, že stát nese odpovědnost vůči jednotlivci za škodu způsobenou nesprávnou aplikací práva jeho soudy.<sup>160</sup>

U druhé otázky docházím k závěru, že je-li porušení povinnosti přiřitatelné státu, pak s ohledem na dikci čl. 258 SFEU je možné zahájit za takové jednání také řízení pro nesplnění povinnosti. Tento závěr lze také dovodit ze slov Soudního dvora, který ve věci C-396/03 P *Magnus Killinger v. SRN, Rada EU a Komise* konstatoval, že „může být porušení práva Společenství vnitrostátními orgány... předloženo Komisi nebo jiným členským státem soudům Společenství.“<sup>161</sup> Avšak dokud nebude vyneseno rozsudek Soudního dvora v řízení pro nesplnění povinnosti zahájeném výlučně pro rozhodovací činnost vnitrostátního soudu, pak ani odpověď na druhou otázku nebude zcela zřejmá.

Při hledání odpovědi na třetí otázku, zda Komise zahájí řízení pro nesplnění povinnosti v případě porušení vnitrostátním soudem, je potřeba mít na paměti dva aspekty.

---

<sup>156</sup> Taborowski M., *Infringements Proceedings and Non-compliant National Courts*, in: *Common Market Law Review* 49/2012, s. 1889.

<sup>157</sup> Taborowski M., *Infringements Proceedings and Non-compliant National Courts*, in: *Common Market Law Review* 49/2012, s. 1890.

<sup>158</sup> Pro úplnost je nutno dodat, že v řízení C-154/08 *Komise v. Španělsko* Komise zakládala svá tvrzení na tom, že příčinou porušení byl výrok španělského soudu, na jehož základě španělské orgány nesprávným způsobem aplikovaly unijní předpisy týkající se DPH. Výrok Soudního dvora tak pouze konstatoval, že Španělsko porušilo právo EU, avšak neuvedl v důsledku jakého jednání (resp. jednání kterého orgánu) k tomu došlo. Domnívám se, že tomu bylo tak proto, že španělské orgány měly možnost, resp. dokonce povinnost, v souladu se zásadou aplikační přednosti práva EU, aplikovat unijní právo a nikoli rozsudek národního soudu. S ohledem na tyto skutkové okolnosti případu se domnívám, že tvrzení Taborowského o neexistenci jednoznačného rozsudku Soudního dvora, kterým by bylo konstatováno, že k porušení práva EU došlo přímo na základě soudního rozhodnutí, je platné.

<sup>159</sup> Taborowski M., *Infringements Proceedings and Non-compliant National Courts*, in: *Common Market Law Review* 49/2012, s. 1881-1914.

<sup>160</sup> Viz zejména rozhodnutí Soudního dvora ve věci C-224/01 *Köbler* a navazující judikatura, z poslední doby pak rozhodnutí ve věci C-542/08 *Barth*.

<sup>161</sup> Věc C-396/03 P *Magnus Killinger v. SRN, Rada EU a Komise*, bod 28.

Prvním je důkazní břemeno Komise. Pokud je potřeba k prokázání porušení unijního práva soudem konzistentní a obecná rozhodovací praxe soudů, pak i zde bude platit, že Komise bude muset dostatečně doložit a podrobně popsat napadanou praxi vnitrostátních soudů.<sup>162</sup> Vyšší požadavky na důkazní břemeno v souvislosti s porušením ze strany vnitrostátních soudů uvádí i Taborowski, který dále tvrdí, že Komise bude muset prokázat, že se nesprávný postup netýká pouze jednoho soudu nebo skupiny soudů, ale že existuje „podezření“, že soudy takto rozhodují v širší oblasti.<sup>163</sup>

Druhý aspekt spočívá v „odvaze“ Komise stíhat tento typ porušení. S ohledem na ústavní nezávislost vnitrostátních soudů jde o velmi citlivou otázku a Komise si je vědoma nutnosti nejvyšší obezřetnosti. Zároveň, jak ukazují i rozsudky ve věcech *Köbler* a *Barth*, je pro členské státy poměrně obtížné vyrovnat se s protiprávními důsledky rozhodnutí vnitrostátních soudů. Tyto skutečnosti tak lze považovat za důvody, proč Komise nezahajuje v těchto případech řízení pro nesplnění povinnosti. Je možné, že pokud se Komise pro takovýto postup rozhodne, pak půjde jen o případy nejzávažnějšího porušení povinnosti.<sup>164</sup>

Konstatuji tedy, že zahájení řízení pro nesplnění povinnosti, kterého se svojí rozhodovací praxí dopustily vnitrostátní soudy, příp. spočívající v konkrétním soudním rozhodnutí, je teoreticky možné, avšak Komisi v praxi používáno zatím příliš není a nejspíš ani nebude. A to navzdory tomu, že možné zahájení řízení o porušení Smlouvy v takových případech bylo již dříve předmětem diskuzí a dotazů členů Evropského parlamentu, jak popisuje Henry G. Schermers.<sup>165</sup> Lze tedy souhlasit se Schermersem, že v těchto případech Komise nejspíše využije spíše možností neformálního tlaku na dotčený členský stát za účelem nápravy situace, než že zahájí řízení v takovém případě, tj. řízení zahájí tehdy, pokud není jiná možnost nápravy.<sup>166</sup>

V souvislosti s možností zahájit řízení pro nesplnění povinnosti pro porušení práva EU soudem členského státu vyvstává také otázka, jak přimět národní soud k dodržování práva EU. Protože je unijní právo součástí právních řádů členských států, v ideálním případě by nemělo k porušování práva EU docházet. Je tu také možnost

---

<sup>162</sup> Viz věc C-287/03 *Komise v. Belgie*, bod 28.

<sup>163</sup> Taborowski M., *Infringements Proceedings and Non-compliant National Courts*, in: *Common Market Law Review* 49/2012, s. 1889.

<sup>164</sup> Viz též Taborowski M., *Infringements Proceedings and Non-compliant National Courts*, in: *Common Market Law Review* 49/2012, s. 1913.

<sup>165</sup> Schermers, Henry G., Waelbroeck Denis F., *Judicial Protection in the European Union*, Sixth Edition, Kluwer Law International, s. 630.

<sup>166</sup> Schermers, Henry G., Waelbroeck Denis F., *Judicial Protection in the European Union*, Sixth Edition, Kluwer Law International, s. 630.

„nápravy“ soudy vyšší instance, případně povinnost národního soudu podat předběžnou otázku k Soudnímu dvoru EU. Avšak ani tyto nástroje nejsou dostačující. V případě České republiky by v praxi mělo napomoci ustanovení § 4 zákona č. 186/2011 Sb., o poskytování součinnosti pro účely řízení před některými mezinárodními soudy a jinými mezinárodními kontrolními orgány a o změně zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Dle tohoto ustanovení jsou dotčené orgány, kterými dle § 1 odst. 1 písm. a) stejného zákona jsou také soudy, povinny provést veškerá opatření potřebná k ukončení porušování práva EU zjištěného v rozsudku Soudního dvora EU a zabránit dalšímu porušování práva EU „z *obdobných důvodů*.“ Přestože se náprava týká pouze porušení zjištěných v rozsudku Soudního dvora EU, mělo by se dle mého názoru jednat o efektivní nástroj, jak donutit vnitrostátní soudy dodržovat právo EU.

Pokud bych tedy měla shrnout poznatky o rozsahu odpovědnosti členského státu za porušení unijního práva v řízení pro nesplnění povinnosti, pak platí, že členský stát je odpovědný za porušení Smlouvy bez ohledu na to, který orgán jej svojí činností nebo nečinností způsobil, a to bez zřetele, že se jedná o orgán ústavně nezávislý.<sup>167</sup> Tento možná příliš příkrý přístup je důsledkem výlučné pravomoci státu uspořádat si své normativní pravomoci uvnitř státu sám.<sup>168</sup>

### *3.3.1.3. Možnosti vyloučení odpovědnosti členského státu za porušení povinnosti plynoucí ze Smluv*

Řízení o porušení Smlouvy je svojí povahou řízením objektivním, založeném na objektivním zjištění, zda členský stát porušil své závazky,<sup>169</sup> kdy Soudní dvůr pouze zkoumá, zda k porušení došlo. Této objektivní povaze tedy odpovídá nejen rozsah přičitatelnosti protiprávního jednání členskému státu, jak uvedeno výše, ale je také důvodem, proč v případě argumentů, které používají členské státy na svoji obhajobu, aby se tak zbavily odpovědnosti za porušení, lze mluvit o exoneračních důvodech.<sup>170</sup>

Objektivní povaha řízení pro nesplnění povinnosti zdá se také zapříčiňuje systematické<sup>171</sup> odmítání námitek členských států ohledně zbavení se odpovědnosti

<sup>167</sup> Viz naposledy věc C-129/00 *Komise v. Itálie*, bod 29.

<sup>168</sup> Věc C-358/03 *Komise v. Rakousko*, bod 13.

<sup>169</sup> Věc C- 333/99 *Komise v. Francie*, bod 33.

<sup>170</sup> Simon D., *Komunitární právní řád*, Praha, Aspi, 2005, s. 648.

<sup>171</sup> Soudní dvůr akceptoval v podstatě jenom jednu, resp. toliko naznačil, v jakých případech by byl ochoten připustit vyloučení odpovědnosti členského státu.

za porušení Soudním dvorem.<sup>172</sup> A že jich členské státy Soudnímu dvoru nabídly více než dost, bude jim níže věnována pozornost.

#### 3.3.1.4. Námitka vnitrostátních problémů souvisejících se splněním povinnosti plynoucí ze Smluv

Velmi oblíbenou námitkou jsou problémy s vnitrostátním schvalováním vnitrostátních opatření k provedení směrnice, příp. jiného aktu EU. Soud tyto námitky velmi brzy jednoznačně odmítl; směrnici není nutné provést pouze v případě, kdy je takové provedení bezpředmětné ze zeměpisných důvodů.<sup>173</sup> Soudní dvůr tak odmítl nejen námitky administrativních nebo institucionálních potíží, ale též námitky týkající se ústavních požadavků na přijetí příslušných vnitrostátních opatření. A je irelevantní, zda tyto požadavky spočívají v příliš zdlouhavých procedurách nebo v aktuálních politických problémech jako je nemožnost dosáhnout potřebné parlamentní většiny, což bývá problém rovněž České republiky. Soudní dvůr opakovaně zdůraznil, že „*se členský stát nemůže dovolávat ustanovení, praxe nebo situací svého vnitrostátního právního řádu coby důvodu, proč nesplnil povinnosti vyplývající z práva Společenství.*“<sup>174</sup>

Podobně Soudní dvůr<sup>175</sup> neuznal (a) průtahy v legislativním procesu,<sup>176</sup> (b) rozpuštění parlamentu,<sup>177</sup> (c) neobsazení ministerského postu,<sup>178</sup> (d) vnitrostátní politické potíže,<sup>179</sup> (e) vnitrostátní lhůty nutné ke splnění obligatorních ústavních náležitostí,<sup>180</sup> (f) nutnost provést řadu vnitrostátních konzultací,<sup>181</sup> (g) zvláštní správní potíže,<sup>182</sup> (h) rozpočtové problémy<sup>183</sup> nebo (i) konání voleb.<sup>184</sup> Soudní dvůr také odmítl námitky týkající se důsledků přijetí příslušných vnitrostátních opatření směřujících ke splnění povinností z práva EU jako jsou sociální nepokoje nebo stávky, resp. jejich riziko.<sup>185</sup>

---

<sup>172</sup> Viz Schermers, Henry G., Waelbroeck Denis F., *Judicial Protection in the European Union*, Sixth Edition, Kluwer Law International, s. 619.

<sup>173</sup> Věc C-441/00 *Komise v. Velká Británie*, bod 17.

<sup>174</sup> Věc C-567/08 *Komise v. Řecko*, bod 50.

<sup>175</sup> Viz Simon, Simon D., *Komunitární právní řád*, Praha, Aspi, 2005, s. 652 a 653.

<sup>176</sup> Věc C-77/69 *Komise v. Belgie*.

<sup>177</sup> Věc C-144/97 *Komise v. Francie*.

<sup>178</sup> Věc C- 8/70 *Komise v. Itálie*.

<sup>179</sup> Věc C-49/86 *Komise v. Itálie*.

<sup>180</sup> Věc C-30/72 *Komise v. Itálie*.

<sup>181</sup> Věc C-273/07 *Komise v. Lucembursko*.

<sup>182</sup> Věc C-5/86 *Komise v. Belgie*.

<sup>183</sup> Věc C- 30/72 *Komise v. Itálie*.

<sup>184</sup> Viz věc C-567/08 *Komise v. Řecko*.

<sup>185</sup> Věc 70/86 *Komise v. Řecko*.

Zajímavou námitkou z podobného ranku jsou pak náboženské nebo etické důvody, které uvedlo Polsko ve věci C-165/08. Soudní dvůr se však k těmto důvodům blíže nevyjádřil, pouze konstatoval, že byly předloženy a že šlo spíše o domněnky, když Polsko neprokázalo, že „*takové úvahy byly skutečně základem pro přijetí sporných vnitrostátních opatření.*“<sup>186</sup> Základem pro pochopení odpovědi Soudního dvora bude nejspíše odmítnutí zohlednit názory jednotlivců na harmonizační opatření: „*členský stát nemůže namítat aplikační potíže, které vyvstaly při provádění aktu Společenství, včetně obtíží souvisejících s odporem jednotlivců, aby tak odůvodnil nesplnění povinností.*“<sup>187</sup>

S námitkou vnitrostátních procedur souvisí také námitka problémů s přijetím příslušné legislativy s ohledem na neexistenci unijním právem předepsaných právních institutů ve vnitrostátním právu. Tuto námitku v podstatě použila Česká republika v řízení pro porušení Smlouvy pro neúplné provedení směrnice o institucích zaměstnaneckého penzijního pojištění,<sup>188</sup> které český právní řád neznal. Tyto instituce, jakožto součást tzv. druhého pilíře, ani v českém právu nemohly existovat, neb jejich vznik byl na území České republiky zakázán. Soudní dvůr ve věci C-343/08 sice tuto námitku neuznal, avšak zároveň konstatoval, že Česká republika není povinna zrušit zákaz usazování těchto institucí na svém území. Přesto byla Česká republika povinna přijmout jasný, přesný a transparentní rámec, aby všechny subjekty v případě zrušení zákazu usazování institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění za všech okolností znaly svá práva a povinnosti (viz zejména body 40 a 41 uvedeného rozsudku).

### 3.3.1.5. K námitce přednosti, bezprostřední použitelnosti a přímého účinku práva EU

Členské státy také často odůvodňují porušení povinnosti ze Smluv, spočívající zejména v nečinnosti na jejich straně, odkazem na přednost a přímý účinek práva EU, případně přímou použitelnost práva EU. Užívají tuto námitku zejména v případě, kdy je namítán rozpor s právem EU u již existujícího vnitrostátního ustanovení. Ani tato námitka nemohla před Soudem uspět. Přednost práva EU ani jeho přímý účinek nemůže zprostit členský stát jeho povinnosti odstranit z vnitrostátního práva ustanovení, která jsou s právem EU v rozporu. Takový stav je v rozporu se zásadou právní jistoty,<sup>189</sup> resp.

---

<sup>186</sup> Věc C-165/08 *Komise v. Polsko*, bod 57.

<sup>187</sup> Věc C-121/07 *Komise v. Francie*, bod 72.

<sup>188</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/41/ES ze dne 3. června 2003 o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi.

<sup>189</sup> Viz případ 104/86 *Komise v. Itálie*, bod 12.

způsobuje právní nejistotu pro dotčené právní subjekty, která jim znemožňuje spoléhat na právo EU.<sup>190</sup>

Podobně ani odvolávání se na bezprostřední aplikovatelnost nařízení EU v důsledku jeho zvláštní charakteristické vlastnosti nemohlo být přijato. K tomuto závěru dospěl Soudní dvůr ve věci 167/73 *Komise v. Francie*, kdy žalovaná namítala, že dotčené unijní nařízení je bezprostředně aplikovatelné na jejím území a že jako součást práva EU má přednost před národním právem. Tuto přednost musí vnitrostátní orgány respektovat a zajistit, aby veškerá neslučitelná ustanovení vnitrostátních předpisů nemohla být použita.<sup>191</sup>

#### 3.3.1.6. Námitka nápravy situace prostřednictvím správní praxe

S ohledem na výše uvedený přístup Soudního dvora k námitce přednosti práva EU a jeho požadavky na transpozici směrnice,<sup>192</sup> pak musel také odmítnout námitku spočívající v tom, že porušování práva EU je napravováno správní praxí, resp. ustáleným správním (případně soudním) postupem. Důvody se *de facto* shodují s požadavky na transpozici směrnice, když Soudní dvůr tvrdí, že náprava prostřednictvím správní praxe je nedostatečná, protože s ohledem na její povahu může být jednoduše změnitelná příslušnými orgány a zároveň nemají taková opatření dostatečnou publicitu.<sup>193</sup>

#### 3.3.1.7. Námitka reciprocity

Členské státy se pokoušely namítnout princip vzájemnosti. Vycházely přitom z mezinárodního práva veřejného,<sup>194</sup> které připouští, aby jedna strana nesplnila svoji povinnost, pokud druhá smluvní strana svojí povinnost porušila. Právě porušení závazku lze kvalifikovat jako vyvázání se z právní povinnosti splnit (porušený) závazek, což je charakteristický prvek tradičního mezinárodního práva.<sup>195</sup>

Přestože princip vzájemnosti je znám mezinárodnímu právu,<sup>196</sup> Soudní dvůr tento princip odmítl<sup>197</sup> s odkazem na odlišnou povahu unijního práva, které je novým

<sup>190</sup> Viz rozhodnutí 167/73 *Komise v. Francie*, bod 41.

<sup>191</sup> Viz rozhodnutí 167/73 *Komise v. Francie*, bod 35.

<sup>192</sup> Viz zejména věc C-478/99 *Komise v. Švédsko*, bod 15; věc C-336/97 *Komise v. Itálie*, bod 19 a dále věc C-97/00 *Komise v. Francie*, bod 9.

<sup>193</sup> Věc C-159/99 *Komise v. Itálie*, bod 32

<sup>194</sup> Tento princip je zakotven také v čl. 60 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, který dává právo smluvní straně dovolávat se podstatného porušení závazku druhou smluvní stranou jakožto důvodu pro zánik smlouvy nebo pro její přerušování.

<sup>195</sup> Čepelka, Č., *Právo mezinárodních smluv*, Vídeňská úmluva o smluvním právu (1969) s komentářem, Karolinum Praha, 1995, s. 98.

<sup>196</sup> Viz Steiner J., Woods L., *Textbook on EC Law*, 8th Edition, Oxford Press, s. 585.

právním řádem, a proto jej nelze omezit na vytváření recipročních závazků. Dotčené členské státy namítaly nepřipustnost žaloby, protože Společenství nesplnilo své závazky vůči nim, když nepřijalo příslušná opatření pro ně plynoucí z rezoluce Rady, v důsledku čehož je odpovědné za namítané porušení Smlouvy, kterých se dopustily tyto členské státy. Komise tedy nemá právo podat žalobu na porušení Smlouvy proti těmto členským státům. Avšak zároveň je nepřipustné, aby členské státy braly právo do svých rukou, pokud jim to Smlouva výslovně nestanoví.<sup>198</sup> Unijní řád vytvořil potřebné procedury pro vymáhání závazků, resp. pro stíhání jejich porušení a proto nelze věci řešit jinak. Tímto Soudní dvůr znovu potvrdil svébytnou povahu unijního práva a jeho odlišnost od mezinárodního práva veřejného.<sup>199</sup>

Z podobných důvodů byly zamítnuty také námitky protiprávního jednání jiného členského státu nebo instituce EU.

### *3.3.1.8. Námitka porušení práva EU jiným členským státem*

Soudní dvůr odmítl také námitku protiprávního chování jiného členského státu,<sup>200</sup> bez ohledu na to, zda proti němu bylo nebo nebylo zahájeno řízení o porušení Smlouvy. Tato argumentace je založena na zásadě rovného zacházení s členskými státy. Jinými slovy, proč za porušení povinností jsem stíhán já, stát X, když státy Y a Z se dopouštějí stejného porušení. Dle Prete a Smulders by požadavek na Komisi stíhat zároveň všechny členské státy, které se mohly dopustit porušení unijního práva, znamenal zablokování akceschopnosti Komise po delší dobu.<sup>201</sup>

Důvody pro odmítnutí takovéto námitky jsou stejné jako pro odmítnutí námitky vzájemnosti pro posuzování plnění unijních závazků. Neplnění závazků jiným členským státem nemůže být omluvou protiprávního jednání; v podobných situacích má být použito řízení o porušení Smlouvy zahájené z podnětu jiného členského státu ve smyslu čl. 259 SFEU.<sup>202</sup> To však členské státy nerady využívají, přestože by jinak chtěly argumentovat touto námitkou v rámci řízení pro nesplnění povinnosti zahájeného vůči nim, jak poukázal Soudní dvůr ve věci C-232/78 *Komise v. Francie*, když odkázal

---

<sup>197</sup> Spojené věci 90/63 a 91/63 *Komise v. Lucembursko*.

<sup>198</sup> Viz spojené věci 90/63 a 91/63 *Komise v. Lucembursko*.

<sup>199</sup> Viz též Simon D., *Komunitární právní řád*, Praha, Aspi, 2005, s. 649.

<sup>200</sup> Např. věc C-146/89 *Komise v. Velká Británie*, věc C- 52/75 *Komise v. Itálie*.

<sup>201</sup> Prete L., Smulders B., *The Comming Age of Infringements Proceedings*, in: *Common Market Law Review* 4, 2010, s. 42.

<sup>202</sup> Věc C-146/89 *Komise v. Velká Británie*, bod 47.



Francii mimo jiné na možnost zahájit soudní řízení, pokud je toho názoru, že Velká Británie v daném případě jednala způsobem neslučitelným s právem EU.<sup>203</sup>

Výše uvedený přístup Soudního dvora je nutný jednak s ohledem na zajištění jednotné aplikace práva EU, jednak v rámci ochrany před jednostrannými (až partyzánskými) pokusy členských států, které mohou mít pro společný trh horší dopady než namítané porušení Smlouvy ze strany jednoho z nich.

#### 3.3.1.9. Námitka porušení práva EU orgánem Unie

Státy se též pokusily namítat porušení práva EU ze strany institucí EU, zejména když dovozovaly, že Komise namísto řízení o porušení Smlouvy měla využít jiného nástroje, které jí dával dotčený akt sekundárního práva, jako např. v řízení C – 394/02 *Komise v. Řecko*. Soudní dvůr sice uznal, že Komise mohla využít zvláštní procedury předvídané dotčenou směrnicí, avšak takové opatření je spíše preventivní povahy. Nemůže tedy Komisi zbavit jejího práva zahájit řízení o porušení Smlouvy, protože Komise má volné uvážení, zda zahájí řízení či nikoli, resp. jakou proceduru zvolí.<sup>204</sup>

#### 3.3.1.10. Námitka legitimního očekávání v důsledku jednání Komise

Členské státy se také dovolávají nepřípustnosti zahájení řízení o porušení Smlouvy, resp. nepřípustnosti žaloby, s odkazem na jednání Komise, kterým buď implicitně, nebo dokonce výslovně jednání státu schválila. Avšak ani takovýto souhlas Komise nemůže být omluvou pro porušení povinnosti,<sup>205</sup> resp. takový souhlas Komise nemůže umožnit členskému státu zachovávat vnitrostátní opatření v rozporu s právem EU.<sup>206</sup>

Členské státy tak např. odkazují na dlouhodobou nečinnost Komise v řízení pro porušení Smlouvy, které interpretují jako implicitní souhlas Komise. Dovolávají se legitimního očekávání, že jednání státu v případě nečinnosti Komise nelze považovat za porušení Smlouvy. Např. Velká Británie<sup>207</sup> namítala, že celá prejudiciální fáze trvala 10 let, z nichž 8 let byla doba mezi odpovědí Británie na odůvodněné stanovisko a podáním žaloby.<sup>208</sup> Soudní dvůr sice připustil, že dlouhé trvání prejudiciální fáze

---

<sup>203</sup> Věc C-232/78 *Komise v. Francie*, bod 9.

<sup>204</sup> Věc C- 394/02 *Komise v. Řecko*, body 26 -28.

<sup>205</sup> Schermers, Henry G., Waelbroeck Denis F., *Judicial Protection in the European Union*, Sixth Edition, Kluwer Law International, s. 627, případ 288/83 *Komise v. Irsko*, bod 22.

<sup>206</sup> Viz případ 288/83 *Komise v. Irsko*, bod 22.

<sup>207</sup> Viz C-359/97 *Komise v. Velká Británie*.

<sup>208</sup> Věc C- 359/97 *Komise v. Velká Británie*, bod 22.

řízení může mít vliv na právo státu na obhajobu,<sup>209</sup> avšak v daném případě Británie nedoložila, že by dlouhá doba trvání nějak ohrozila její přípravu obhajoby.<sup>210</sup>

Námítka dlouhodobé nečinnosti Komise byla také odmítnuta s poukazem na konzistentní postoj Komise ve všech fázích řízení, ve kterých jednoznačně vyjádřila svoji vůli neustoupit od svých výtek.<sup>211</sup>

#### 3.3.1.11. *Námítka neexistence škody a možnosti vnitrostátních prostředků nápravy*

Mezi důvody, proč nezahajovat řízení o porušení Smlouvy členské státy také uváděly, že namítané porušení nemělo v praxi žádný negativní vliv, resp. že šlo o ojedinělý případ. Ve věci C-43/97 *Komise v. Itálie* Komise vytýkala Itálii nedostatečné provedení směrnic o zadávání veřejných zakázek. Dle Itálie bylo porušení práva EU toliko malého významu, protože základní opatření týkající se zadávání veřejných zakázek jsou součástí vnitrostátního právního řádu již díky implementaci dřívější směrnice z této oblasti.<sup>212</sup>

Podobným směrem jde také námitka, že dotčený členský stát nahradil škodu jednotlivci, který byl nesprávným postupem, resp. porušením, poškozen.<sup>213</sup> Soudní dvůr nepřijal ani jeden z těchto důvodů. Musel tak učinit s ohledem na objektivní povahu řízení o porušení Smlouvy a volnou (a výlučnou) úvahu Komise, zda řízení zahájí.<sup>214</sup>

Do stejné skupiny řadím i námitku, že namítané protiprávní chování členského státu nemělo žádné nepříznivé důsledky pro jiné členské státy, o což se snažila Francie ve věci C- 175/97 *Komise v. Francie*.

S výše uvedenými námitkami také souvisí námitka existence vnitrostátních právních prostředků k nápravě situace. Dle Soudního dvora však žaloba dle čl. 258 SFEU a žaloba k vnitrostátnímu soudu mají různé cíle a různé účinky a proto vnitrostátní žaloby nemohou vyloučit žalobu dle čl. 258 SFEU.<sup>215</sup>

#### 3.3.1.12. *Námítka uplatnění výhrady k přijetí dotčeného aktu EU*

Kromě „výmluv“ na vnitrostátní legislativní obtíže zazněly také námitky ve vztahu k unijnímu předpisu, který je nutno provést do vnitrostátního právního řádu. Soudní dvůr však tento typ námitek odmítá, protože členské státy, resp. jejich vlády,

---

<sup>209</sup> Věc C- 96/89 *Komise v. Nizozemí*, body 15 a 16.

<sup>210</sup> Věc C- 359/97 *Komise v. Velká Británie*, bod 29.

<sup>211</sup> Věc C- 239/06 *Komise v. Itálie*, bod 59.

<sup>212</sup> Věc C- 43/97 *Komise v. Itálie*, bod 8.

<sup>213</sup> Věc C-243/89 *Komise v. Dánsko*, bod 30.

<sup>214</sup> Věc C-474/99 *Komise v. Španělsko*, bod 6.

<sup>215</sup> Věc C- 85/85 *Komise v. Belgie*, bod 24.

měly díky účasti na přijímání unijní legislativy možnost tento proces ovlivnit a nemohou tedy namítat problémy s přijímáním takové legislativy.

Ani námitka, spočívající v uplatnění výhrady k rozhodnutí Rady, v důsledku čehož proti němu nemůže být Komisí zahájeno řízení za porušení takového rozhodnutí, neobstojí, přestože vychází z mezinárodněprávních aspektů unijního práva. Soudní dvůr ji odmítl s konstatováním, že unijní akty nejsou mnohostrannými mezinárodními smlouvami.<sup>216</sup>

Soud odmítl i námitky komplexnosti unijní legislativy, kterou je nutné provést do vnitrostátního právního předpisu,<sup>217</sup> nebo námitku krátké lhůty pro provedení unijního předpisu do národních právních řádů.

Argument o tom, že díky účasti na legislativním procesu má být členský stát dostatečně „připraven“ na nutná vnitrostátní opatření, je však dle mého názoru do určité míry iluzorní. Je to dáno reálnou rozhodovací silou jednotlivých států. Vzhledem k tomu, že k přijetí řady legislativních aktů EU není nutná jednomyslnost, nesouhlas jednoho státu nemůže ovlivnit přijetí aktu. Iluzornost lze demonstrovat zejména u tzv. terciální legislativy, tj. prováděcích (implementačních) předpisů, kde skutečně může být stanovena krátká transpoziční lhůta.<sup>218</sup>

Specifickou námitkou spadající také do této skupiny je námitka neplatnosti dotčeného unijního aktu. Ani tuto námitku Soudní dvůr neuznal. K napadení legality unijního předpisu slouží jiný typ žaloby (dle čl. 263 SFEU) a tyto dva instituty nelze směšovat. Řízení o porušení Smluv nemůže nahrazovat řízení o legalitě aktu EU, jak v poslední době upozornil Soudní dvůr v případě pomazánkového másla: „Členský stát se nemůže – neexistuje-li ustanovení Smlouvy, které mu to výslovně povoluje- účelně dovolávat protiprávnosti rozhodnutí, které je mu určeno, jako důvodu na obranu proti žalobě pro nesplnění povinnosti založené na neprovedení tohoto rozhodnutí.“<sup>219</sup>

Další zajímavou námitkou ve vztahu k dotčenému unijnímu předpisu je námitka nejasnosti a nepřesnosti takového předpisu. Jasná odpověď Soudu dosud nebyla dána.<sup>220</sup> Z novější judikatury<sup>221</sup> se zdá, že tato námitka nebude uznána.

---

<sup>216</sup> Viz věc 38/69 *Komise v. Itálie*, bod 11, Schermers, Henry G., Waelbroeck Denis F., *Judicial Protection in the European Union*, Sixth Edition, Kluwer Law International, s. 620.

<sup>217</sup> Viz C-40/07 *Komise v. Itálie*, bod 12.

<sup>218</sup> Whelanová M., *Problémy české legislativy související s implementací práva ES/EU*, in: *Právní rozhledy* 24/2008, s. 885.

<sup>219</sup> Věc C- 37/11 *Komise v. Česká republika*, bod 46.

<sup>220</sup> Prete L., Smulders B., *The Comming Age of Infringements Proceedings*, in: *Common Market Law Review* 4, 2010, s. 4.

<sup>221</sup> Věc C-385/02 *Komise v. Itálie*.

Nejasnost a nepřesnost může být také způsobena chybami v unijním předpise, zejména díky odlišnosti jednotlivých jazykových verzí nebo nepřesnosti některé z jazykových verzí. V případě chyby jsou často vydána korigenda, kterým je chyba opravena. Někdy se ale na chybu přijde až při transpozici unijního předpisu nebo jeho aplikací vnitrostátním orgánem. Na tuto problematiku upozornil Michal Bobek v rámci konference Metropolitní univerzity konané dne 6. května 2011. Existují sice pravidla pro překonání takového problému výkladem (autenticita a rovnost všech jazyků Unie, srovnávací jazykový výklad apod.), ne vždy však lze bez korigenda takovou chybu odstranit. Nabízí se tedy otázka - lze za takovou chybu Unie činit odpovědným členský stát? Lze v situaci, že členský stát provede unijní předpis, který obsahuje nesprávný/nepřesný termín, proti němu zahájit řízení pro nesplnění povinnosti? Nejspíše ano. Členský stát totiž musí v případě nejasnosti o transpozici pojmu provést srovnávací jazykový výklad i jiných jazykových verzí.

#### 3.3.1.13. Námitka vnitrostátního uspořádání

Členské státy se také pokoušely namítat, že za neprovedení směrnice jsou odpovědné regionální orgány, resp. rozdělení normativní pravomoci. Např. ve věci C-87/02 se o to pokusila Itálie, když na svou obhajobu uvedla, že nesprávného posouzení EIA se dopustil regionální orgán, který tak porušil unijní předpis. Odmítnutí této námítky je logické, když si připomeneme, že členský stát je odpovědný za všechny orgány veřejné moci. Ostatně Soudní dvůr konstatoval, že „*okolnost, že členský stát svěřil svým regionům provedení směrnic, nemůže mít žádný vliv na použití článku 226 ES.*“<sup>222</sup>

#### 3.3.1.14. Námitka *force majeure*

Z dosavadního přístupu Soudního dvora k námitkám členských států ohledně nesplnění povinnosti, se zdá, že Soudní dvůr by byl přístupný jedině námitce *force majeure*, tj. situaci války, ničivé živelné katastrofy s celonárodním dosahem, se kterou se nelze ani v dlouhé době jednoznačně vypořádat. Dle Soudního dvora koncept *force majeure* pokrývá výjimečné okolnosti, které znemožňují odpovídající opatření a přestože neznamena absolutní nemožnost, požaduje abnormální obtíže, které jsou navzdory veškerému vyvinutému úsilí nevyhnutelné a nezávislé na vůli dotčených subjektů.<sup>223</sup>

---

<sup>222</sup> Věc C-87/02 *Komise v. Itálie*, bod 38.

<sup>223</sup> Případ 70/86 *Komise v. Řecko*, bod 8.

Mezi takto závažné okolnosti by patřil např. teroristický útok, jak lze dovozovat z rozhodnutí ve věci C- 101/84 *Komise v. Itálie*. Itálie nesbírala příslušná statistická data potřebná v souladu se směrnicí EU o sběru statistických dat o silniční přepravě zboží. Poprvé měla být tato data odvedena v roce 1979. Nesplnění této povinnosti Itálie odůvodňovala tím, že statistické středisko určené pro zpracování dat se stalo v tomtéž roce předmětem bombového útoku, a že nebude v provozu minimálně do roku 1980. Postupně informovala Komisi o těžkostech s uváděním střediska do provozu jako důvod pro neplnění povinnosti v dalších letech. Zpočátku Komise toto zdůvodnění akceptovala jako následek *force majeure*, avšak v roce 1982 vyzvala Itálii k vysvětlení a když Itálie nereagovala ani na odůvodněné stanovisko z roku 1983, podala Komise žalobu k Soudnímu dvoru. Ten potvrdil (viz bod 16 rozsudku), že bombový útok, ke kterému došlo, může zakládat případ *force majeure* a způsobit problémy s provedením směrnice, nicméně této skutečnosti se lze dovolávat pouze po dobu nezbytnou k prokázání pokroku při nápravě situace.

### 3.3.1.15. Námitka zeměpisných důvodů

Kromě námitky „vyšší moci“, dosud Soudní dvůr připustil jako „omluvu“ pro neprovedení směrnice pouze nemožnost provedení unijního předpisu ze zeměpisných důvodů. Jde o případy, „*kdy je takové provedení bezpředmětné ze zeměpisných důvodů.*“<sup>224</sup> Šlo by např. o případy, kdy by vnitrozemské státy měly provést směrnici týkající se kontroly dodržování mezinárodních námořních standardů v unijních námořních přístavech a vodách.<sup>225</sup> Nicméně i v případě geografické nemožnosti je Soudní dvůr opatrný. Ve věci 420/85 *Komise v. Itálie* Soudní dvůr konstatoval, že neexistence sítě vnitrozemských vodních cest není takové povahy, aby odůvodnila neprovedení směrnice o pravidlech pro kombinovanou dopravu.<sup>226</sup>

Je potřeba nezaměňovat námitku geografické nemožnosti s námitkou neexistence činnosti, která je předmětem řízení, v daném státě. Stát se nemůže zprostit transpoziční povinnosti ani v případě, kdy např. činnost upravená směrnicí neexistuje, tj. faktická nemožnost transpozice směrnice není obhajobou, protože „v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora nemůže neexistence některé činnosti upravené

<sup>224</sup> Věc C-343/08 *Komise v. Česká republika*, bod 42.

<sup>225</sup> Král, R. Transpozice a implementace směrnic EU v zemích EU a ČR, Praha, C.H. BECK, 2002, s. 56.

<sup>226</sup> Věc 420/85 *Komise v. Itálie*, body 5-7.

*směrnici v určitém členském státě zprostit tento stát jeho povinnosti přijmout právní nebo správní předpisy k zajištění řádného provedení všech ustanovení této směrnice.*<sup>227</sup>

Tzn. ani neexistence činnosti, která je předmětem právní úpravy ve směrnici, v daném členském státě není takovou výjimkou, jak Soudní dvůr řekl např. v rozhodnutí C-472/00 *Komise v. Irsko*. Irsko mělo provést směrnici o interoperabilitě vysokorychlostních železničních systémů tak, aby byla vytvořena propojenost těchto tratí v EU, přestože vysokorychlostní vlak není v dané době v Irsku provozován a ani se tak nemělo stát v nejbližší době. Soudní dvůr však toto zdůvodnění neuznal a konstatoval, že výjimkou z transpoziční povinnosti tak i nadále zůstávají jediné geografické okolnosti.<sup>228</sup>

### 3.3.1.16. Ostatní námitky

Za zajímavou námitku, třeba také neúspěšnou, lze považovat námitku, že členský stát nepoužil náležitým způsobem právo Společenství kvůli obavám z vnitřních nepokojů. Tuto námitku použila Francie ve dvou případech,<sup>229</sup> přičemž v obou byla žalována za nepřijetí vhodných opatření k zabránění jednotlivcům porušovat právo EU. Ve věci C- 265/95 pak Soudní dvůr výslovně konstatoval, že „členský stát je povinen přijmout veškerá opatření k zajištění působnosti a účinnosti práva Společenství za účelem náležitého provádění tohoto práva v zájmu všech hospodářských subjektů, ledaže by akce tohoto státu měla pro veřejný pořádek takové důsledky, jimž by dotýčný členský stát nemohl čelit prostředky, jimiž disponuje.“<sup>230</sup> Francie však v daném případě neprokázala takové ohrožení a byla odsouzena pro porušení Smlouvy.

Námitku obav z narušení veřejného pořádku tak lze považovat za variantu námitky vnitřních těžkostí implementace práva EU, která je nepřipustná, protože při jejím připuštění by byla ohrožena sama podstata fungování Evropské unie, tj. zejména fungování na základě vzájemně dohodnutých pravidel.

### 3.3.1.17. Závěrem k námitkám členských států

Pokud tedy chci shrnout možnosti členských států ohledně možnosti zbavení se odpovědnosti za porušení povinnosti, je nutno konstatovat, že Soudní dvůr zaujal jednoznačné a přísné stanovisko, bez ohledu na kreativitu členských států v tomto směru. Možnosti exonerace jsou tedy minimální. Soudní dvůr dosud připustil toliko

<sup>227</sup> Viz např. věc C-214/98 *Komise v. Řecko*, bod 22; věc C-372/00 *Komise v. Irsko*, bod 11; věc C-441/00 *Komise v. Spojené království*, bod 15, věc C-71/05 *Komise v. Lucembursko*, bod 12, apod.

<sup>228</sup> Věc C-441/00 *Komise v. Velká Británie*, bod 17.

<sup>229</sup> Věc C-52/95 *Komise v. Francie*, věc C-265/95 *Komise v. Francie*.

<sup>230</sup> Věc C-265/95 *Komise v. Francie*, bod 56.

nemožnost splnění povinnosti ze Smluv spočívající v neprovedení unijních směrnic v případě geografické nemožnosti jejich provedení. Dále nastínil možnost, že za určitých podmínek by byla přípustná též exonerace na základě *force majeure*.

### 3.3.2. Členský stát jako „strážce Smluv“

Čl. 259 SFEU umožňuje, aby také členské státy plnily roli „strážců Smluv“. V případě, že mají za to, že jiný členský stát porušil povinnost pro něj vyplývající ze Smluv, mohou podat na tento stát žalobu k Soudnímu dvoru. Čl. 259 SFEU sice předepisuje předchozí předložení věci Komisi, ale žalobu podává svým jménem členský stát. Komise tak má za úkol být spíše mediátorem, resp. arbitrem.<sup>231</sup>

V praxi není tento článek ani jeho předchůdci příliš často používán. Dosud Soudní dvůr řešil šest případů,<sup>232</sup> přičemž padly 4 rozsudky.<sup>233</sup> Důvod se zdá nasnadě; zahájení takto formalizovaného řízení, resp. dokonce podání žaloby, je krajním řešením sporu, který se státy zpravidla snaží urovnat jinými způsoby. Zejména jde o politická či diplomatická jednání přímo mezi státy, případně přes Komisi. Ostatně zdá se jednoduší a pro členský stát praktičtější, když členský stát dá podnět Komisi a ta na jeho základě zahájí řízení dle čl. 258 SFEU, než využít přímé konfrontace ve smyslu čl. 259 SFEU. Teprve, když Komise nezahájí řízení dle čl. 258 SFEU, nezbude členskému státu než sám žalobu iniciovat přímo dle čl. 259 SFEU. Čl. 259 SFEU je tak využíván jen ve velmi krajních případech, která pro zúčastněné státy znamenají principiální problém.

Dobrou ilustrací takové situace je případ C- 364/10 *Maďarsko v. Slovenská republika*. Maďarsko žalovalo Slovensko za odmítnutí vpustit maďarského prezidenta na své území, neb v tomto aktu spatřovalo porušení unijních právních předpisů o volném pohybu občanů EU.<sup>234</sup> Šlo o diplomatickou roztržku mezi dotčenými státy, která byla značně medializována.<sup>235</sup> Maďarský prezident hodlal navštívit Komárno a odhalit tam sochu sv. Štěpána, prvního maďarského krále. Událost se měla odehrát 21. srpna, tj. na den výročí obsazení někdejšího Československa vojsky Varšavské

<sup>231</sup> Tichý L., Arnold R., Zemánek J., Král R., Dumbrovský T., Evropské právo, 4. vydání, C.H.BECK, Praha 2010, s. 371.

<sup>232</sup> Výroční zpráva Soudního dvora EU za rok 2012, s. 17.

<sup>233</sup> Případ 141/78 *Francie v. Velká Británie*, věc C-388/95 *Belgie v. Španělsko*, věc C-145/04 *Španělsko v. Spojené království* a věc C-364/10 *Maďarsko v. Slovenská republika*.

<sup>234</sup> Konkrétně šlo o směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS a o čl. 21 odst. 1 SFEU.

<sup>235</sup> Viz např. hodnocení serveru ihned.cz, „Maďaři neuspěli. Slovensko mohlo jejich prezidentovi odepřít vstup do země“, dostupné z WWW: <http://zpravy.ihned.cz/svet-evropa/c1-57944280-madari-neuspeli-slovensko-mohlo-jejich-prezidentovi-odeprit-vstup-do-zeme>, [dostupnost ověřena dne 7. 3. 2013].

smlouvy, mezi kterými byly i maďarské jednotky. Případ se svými okolnostmi dotýkal historických událostí citlivých pro oba státy.

Přestože se oba státy snažily řešit věc diplomatickým jednáním, Maďarsko se po zamítavém postoji Slovenska ke vpuštění maďarského prezidenta na slovenské území obrátilo na Komisi. Komise, podobně jako následně Soudní dvůr, došla k názoru, že Slovensko unijní právo neporušilo.

### **3.3.3. Zastupování členského státu v řízení o nesplnění povinnosti**

V souvislosti s postavením členského státu, resp. s jeho rolemi v řízení pro nesplnění povinnosti, si dovolím udělat také pár poznámek k zastupování členského státu v takovém řízení. Dle mého názoru právě vnitrostátní uspořádání zastupování členského státu v jednotlivých fázích řízení o porušení Smluv může mít značný dopad na roli členského státu coby aktéra v řízení, pokud je řízení pro porušení povinnosti vedeno proti němu.

Právo EU neupravuje, který orgán členského státu zastupuje členský stát v řízení o porušení Smluv; to je plně v kompetenci jednotlivých států. Právo EU stanoví až pravidla pro zastupování ve fázi řízení před Soudním dvorem EU. Dle čl. 19 Statutu Soudního dvora EU je členský stát zastupován zmocněncem jmenovaným vládou. Přestože Statut Soudního dvora hovoří o zmocněnci pro každý jednotlivý případ, většina států, včetně České republiky, jmenuje svého zmocněnce trvale, resp. pro více případů.

Tito zmocněnci mají zpravidla ve své odpovědnosti také řízení pro porušení Smluv, a to často ve všech jeho fázích (tj. formálních i neformálních). Takovýto „centralizovaný“ model, kdy stát je ve všech fázích řízení, ať formálně zahájených nebo neformálních (tj. v rámci projektu EU Pilot), zastupován jedním orgánem, jenž také komunikuje s Komisí, si zvolily např. Česká republika, Finsko, Maďarsko, Německo, Itálie, Litva, Nizozemí, Portugalsko, Španělsko. Často je odpovědný orgán součástí ministerstva zahraničí (Finsko, Maďarsko, Nizozemí, Portugalsko, Španělsko) nebo ministerstva spravedlnosti (Litva), případně jiných orgánů státní správy – v Německu jde o Ministerstvo hospodářství a technologie, v Itálii je tím součástí úřadu premiéra. Tato centralizace pak dle mého názoru umožňuje efektivnější obhajobu členského státu.

### **3.2. Soudní dvůr**

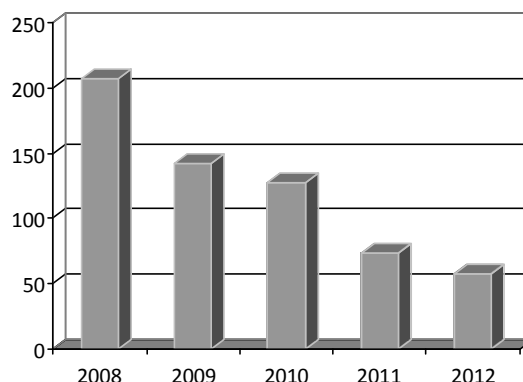
Dalším důležitým aktérem řízení pro nesplnění povinnosti je Soudní dvůr, který svojí judikaturou upřesňuje nejen, co je a co není porušení povinností ze Smluv, ale také



procesní pravidla řízení. Role Soudního dvora je poměrně zásadní.<sup>236</sup> Zakládací smlouvy jsou, co do pravidel upravujících řízení pro nesplnění povinnosti, poměrně dost stručné a je zde tedy dostatek prostoru pro Soudní dvůr. Ani skutečnost, že od roku 2008 počet zahajovaných řízení pro nesplnění povinnosti klesá,<sup>237</sup> jak plyne z níže uvedeného grafu, význam role Soudního dvora nijak nesnižuje.

Graf č. 1

Počet zahájených řízení pro nesplnění povinnosti v letech 2008 až 2012



Zdroj: Výroční zpráva o činnosti Soudního dvora za rok 2012

Přestože k rozhodování o žalobě pro nesplnění povinnosti je příslušný sám Soudní dvůr, již i Tribunál byl nucen se k řízení pro nesplnění povinností vyjádřit a definoval tak některé principy řízení, např. v rámci rozhodování o zpřístupnění dokumentů vzniklých v rámci řízení o porušení Smlouvy. Lze uvést rozhodnutí týkající se žaloby *Association de la presse internationale – API*,<sup>238</sup> ve kterých Soudní dvůr, resp. před ním Tribunál připomněl několik poměrně závažných principů, které se uplatňují v rámci řízení pro nesplnění povinnosti.

Z poslední doby je však zajímavé rozhodnutí Tribunálu ve věci *T-33/09 Portugalsko v. Komise*. Ke skutkovým okolnostem – Portugalsko napadlo žalobou na neplatnost rozhodnutí Komise, kterým bylo Portugalsku v rámci výkonu rozsudku

<sup>236</sup> V tomto ohledu se liší názory, zda v případě rozhodování o žalobě pro nesplnění povinnosti vystupuje Soudní dvůr jako ústavní soud (viz např. Hackenberg W., *Základy evropského práva*, 2. vydání, Praha, C. H. BECK, 2005, s. 100), nebo je spíše v roli správního soudu (viz např. Pomahač R., *Evropské právo (stručný přehled)*, Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, Praha, 2003, s. 69).

<sup>237</sup> Jde o pokles v důsledku fungování projektu EU Pilot, který začal fungovat v roce 2008. O tomto projektu Komise bude pojednáno v oddíle 4.2.2. této práce. Svojí roli hrají i opatření Komise k urychlení provádění unijních předpisů do vnitrostátního práva.

<sup>238</sup> Spojené věci C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P. *Švédské království proti Association de la presse internationale ASBL (API) a Evropská komise* (C-514/07 P), *Association de la presse internationale ASBL (API) proti Evropské komisi* (C-528/07 P) a *Evropská komise proti Association de la presse internationale ASBL (API)* (C-532/07 P), věc T-36/04 *Association de la presse internationale ASBL (API) v. Komise*.

Soudního dvora dle čl. 228 SES, uloženo zaplatit denní penále plynoucí z předchozího rozsudku Soudního dvora. Portugalsko však nesouhlasilo se stanovením rozhodného dne ze strany Komise a proto podalo žalobu k Tribunálu.

Rozhodnutí Tribunálu si zasluhuje pozornost z několika důvodů. Zaprvé jde o žalobu na neplatnost rozhodnutí o výši denního penále stanovené Soudním dvorem rozsudkem dle čl. 228 SES, v rámci kterého byly definovány principy řízení o porušení povinnosti, což může být trochu překvapivé.

Zadruhé Tribunál vyjasnil rozdělení pravomocí mezi Soudním dvorem a Tribunálem ve věcech týkajících se řízení o porušení Smlouvy. Jedině Soudnímu dvoru přísluší „rozhodnout o otázce týkající se nesplnění povinností členským státem, jež pro něj vyplývají ze Smlouvy o ES, o které nebylo nejprve rozhodnuto Soudním dvorem.“<sup>239</sup> Tato pravomoc však nevylučuje, aby Tribunál rozhodoval v případě, kdy se členský stát rozhodne žalovat „fakturu.“<sup>240</sup> Protože Smlouva o ES neobsahuje způsob řešení sporů v případě, kdy Komise vymáhá částku uloženou rozsudkem dle čl. 228 SES, použijí se procesní prostředky stanovené Smlouvou o ES, tj. žaloba na neplatnost, k níž je příslušný právě Tribunál.<sup>241</sup>

Zatřetí Tribunál byl nucen vyjádřit se k rozdělení pravomocí mezi Soudní dvůr a Komisi v řízení o porušení práva EU. Přestože spor se zdá být sporem o výši částky penále, ve skutečnosti jde o to, do jaké míry může Komise v rámci výkonu rozsudku Soudního dvora posuzovat slučitelnost vnitrostátního právního předpisu nahrazujícího vnitrostátní předpis, jehož zrušení bylo Portugalsku Soudním dvorem uloženo. Dle Komise bylo její povinností ověřit, zda Portugalskem nově přijatý právní předpis vyhovuje požadavkům práva EU. Takový postup by však šel „nad rámec pouhé formální kontroly“,“<sup>242</sup> jejímž cílem je určit, zda bylo zrušeno vnitrostátní opatření, jak požadoval Soudní dvůr. Tribunál potvrdil, že posuzování slučitelnosti vnitrostátního opatření s unijním právem přísluší pouze Soudnímu dvoru. Pokud tedy dle Tribunálu Komise dospěla k závěru o neslučitelnosti dotčeného vnitrostátního opatření, pak měla zahájit nové řízení pro nesplnění povinnosti a to dle ex-čl. 226 SES (!).

Začtvrté, jde o dobrý příklad problémů, které způsobují nejasné výroky Soudního dvora v řízení o porušení práva EU. Původní výrok rozsudku dle čl. 228 SES opravdu lze vykládat, jak tvrdí Portugalsko, totiž tak, že byla uložena pouze povinnost

---

<sup>239</sup> Věc T-33/09 *Portugalsko v. Komise*, bod 67.

<sup>240</sup> To je název vystihující podstatu rozhodnutí, přestože formálně tak nazvané není.

<sup>241</sup> Věc T-33/09 *Portugalsko v. Komise*, body 62 až 65.

<sup>242</sup> Věc T-33/09 *Portugalsko v. Komise*, bod 87.

zrušit konkrétním výrokem určený vnitrostátní předpis. Pro úplnost dodávám, že Tribunál vyhověl Portugalsku a napadené rozhodnutí Komise zrušil, avšak Komise podala kasační stížnost k Soudnímu dvoru (viz C- 292/11 P).

Výše uvedeným jsem tedy chtěla poukázat na důležitost Soudního dvora EU pro řízení pro porušení Smluv, kdy dokonce i Tribunál formuje podobu tohoto řízení.

### **3.3. Jednotlivci a jejich role v řízení pro nesplnění povinnosti**

Role Komise v řízení pro nesplnění povinnosti je silná a jednotlivec nemá na unijní úrovni prostředky, jak donutit Komisi zahájit infringement s ohledem na nemožnost napadnout rozhodnutí Komise o nezahájení infringementu žalobou pro neplatnost, resp. pro nečinnost.<sup>243</sup> Možnosti jednotlivců přímo zasáhnout do řízení pro nesplnění povinnosti jsou tedy omezeny. Jsou vyloučeni i z možnosti intervenovat před Soudním dvorem na straně Komise, což může být považováno za rozpor s principem transparentnosti a přiblížení EU občanům.<sup>244</sup> Jednotlivci mají jiné možnosti, zejména se mohou domáhat svých nároků přímo před vnitrostátními soudy, např. díky principu odpovědnosti státu za škodu dle doktríny *Francovich*.

Bez ohledu na výše uvedená omezení jsou však jednotlivci silným zdrojem informací o potencionálních neslučitelnostech s unijním právem. Mají totiž v rukou velmi zajímavý nástroj, kterým je stížnost, která může být, a ve skutečnosti také často je, podnětem pro rozhodování o zahájení řízení pro porušení povinnosti. Dalšími nástroji, ze kterých Komise čerpá podněty pro zahájení řízení je také tzv. SOLVIT systém a svojí roli hraje také řízení o předběžné otázce. Tyto nástroje, které jsou cennými podněty pro zahájení řízení pro nesplnění povinnosti, pak ovlivňují toto řízení.

Protože stížnosti patří mezi nejčastější podněty pro zjištění porušování unijního práva členskými státy, budu se v další části věnovat zejména procesu podávání stížností. Následně stručně zmíním také systém SOLVIT a řízení o předběžné otázce a jeho využitelnost pro řízení pro nesplnění povinnosti. V řízení o předběžné otázce může totiž být nepřímo konstatována neslučitelnost vnitrostátní právní úpravy dotčeného členského státu.

#### **3.3.1. Role stížností v procesu zahajování řízení pro nesplnění povinnosti**

Komise při rozhodování o zahájení řízení o porušení Smluv vychází nejen z vlastních šetření, ale také z dalších podnětů. Ty pocházejí buď od ostatních členských

---

<sup>243</sup> Věc C-29/92 *Asia Motor France v. Komise*.

<sup>244</sup> Borrisova L., *Enforcement Actions under EU Law: The New Member States*, EIPA Working Paper 2007/W/01, dostupné na WWW: <http://publications.eipa.eu/en/details/&tid=1814>, [dostupnost ověřena dne 4. 6. 2013], s. 7.

států, které nechtějí využít formálního mechanismu dle čl. 259 SFEU, ale zejména tyto podněty pochází od jednotlivců (fyzických, ale též právnických osob). V dnešní době je již většina řízení pro nesplnění povinnosti zahajována na základě stížností, což ostatně přiznává sama Komise ve svých v pravidelných zprávách o stavu aplikace práva EU v členských státech, i ve svém sdělení upravujícím proces stížností.<sup>245</sup> Jednotlivci se totiž nejčastěji přímo setkávají s důsledky porušování unijního práva ze strany členských států, díky čemuž jsou pro Komisi dobrým zdrojem informací. A to je zřejmě důvodem vzniku a zdokonalování institutu stížností.

Pro ilustraci významu stížnosti pár čísel: v roce 2011 bylo podáno 3 115 nových stížností, zpracováno pak bylo 3 078 stížností, přičemž v 619 případech byla zahájena dvoustranná jednání s dotčenými členskými státy s cílem vyjasnit, zda k porušení práva EU došlo. Stížnosti směřují nejvíce na oblast životního prostředí, vnitřního trhu a služeb a na oblast spravedlnosti a justice, resp. daní a cel.<sup>246</sup>

Zpracování stížnosti se řídí povahou věci, jejím odůvodněním a pravděpodobným dopadem a prioritami stanovenými Komisí.<sup>247</sup> Komise si stanovila, že nejpozději do jednoho roku od registrace stížnosti musí Komise prošetřit stížnost „s cílem dospět k rozhodnutí o vydání formálního upozornění nebo uzavření věci.“<sup>248</sup> O všech krocích Komise musí být stěžovatel informován.

O tom, že stížnosti jsou dobrým zdrojem podnětů, kterým Komise věnuje příslušnou pozornost, svědčí i fungování tzv. Pilotního projektu EU, který má zefektivnit systém projednávání stížností jednotlivců prostřednictvím neformálního projednávání stížnosti s dotčeným členským státem. Přestože se jedná se o dobrovolný projekt, kterého se účastní i Česká republika,<sup>249</sup> Komise stanovila, že veškerá řízení o porušení Smlouvy budou nejprve projednána v rámci tohoto neformálního projektu. Tím vznikla jakási „nulová fáze“ řízení o porušení Smluv a proto bude popsána v části týkající se průběhu řízení.

---

<sup>245</sup> KOM(2002) 141 v konečném znění, nahrazeno sdělením COM(2012)154 ze dne 2. dubna 2012.

<sup>246</sup> 29. výroční zpráva Komise o kontrole uplatňování práva EU, COM (2012) 714 final, s. 6.

<sup>247</sup> Viz Sdělení Komise Radě a Evropskému Parlamentu „Aktualizace sdělení o vztazích se stěžovatelem v případech uplatňování práva Unie“, COM (2012) 154 final, s. 2.

<sup>248</sup> Viz Sdělení Komise Radě a Evropskému Parlamentu „Aktualizace sdělení o vztazích se stěžovatelem v případech uplatňování práva Unie“, COM (2012) 154 final, s. 6, bod 8.

<sup>249</sup> Viz Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování ČR před Soudním dvorem EU za rok 2009.

### **3.3.2. Systém SOLVIT jako zdroj podnětů o porušování unijního práva členskými státy**

Podobným zdrojem informací o porušování unijního práva ze strany členských států je také tzv. SOLVIT, což je „on-line síť, v rámci které členské státy spolupracují při účelném řešení problémů, jež vznikají v důsledku nesprávného používání právních předpisů v oblasti vnitřního trhu ze strany orgánů veřejné moci.“<sup>250</sup> V každém členském státě existuje speciální tzv. SOLVIT centrum, které je součástí státní správy a na které se může jednotlivec nebo podnik jednoho členského státu bezplatně obrátit se svojí konkrétní stížností na postup státního orgánu jiného členského státu při aplikaci práva EU z oblasti vnitřního trhu. Toto SOLVIT centrum pak případ řeší se SOLVIT centrem příslušného státu. Jde o mechanismus pro alternativní řešení sporů.<sup>251</sup>

Nicméně pokud je z problému řešeného prostřednictvím systému SOLVIT zřejmé, že jde o nesoulad vnitrostátní legislativy s právem EU, pak může být problém řešen také v rámci řízení pro nesplnění povinnosti, resp. prostřednictvím projektu EU Pilot. Zároveň je také třeba říci, že Komise sleduje databáze SOLVIT a pokud shledá, že je třeba zahájit řízení pro nesplnění povinnosti, pak tak jistě učiní. SOLVIT systém je tak pro ni dalším zdrojem informací o porušování povinností plynoucích ze Smluv ze strany členských států.

### **3.3.3. Role řízení o předběžné otázce pro zahajování řízení pro nesplnění povinnosti**

Dalším nástrojem, který je pro Komisi cenným „pomocníkem“ v řízení o nesplnění povinnosti a na jehož počátku stojí jednotlivec, je řízení o předběžné otázce. Právě z řízení o předběžné otázce, jakožto nástroje sjednocování aplikace práva EU, často vyplývá neslučitelnost národních úprav s unijním právem.

Dle Jiřího Zemánka<sup>252</sup> tak v případě, že členský stát navzdory konstataci nesprávného výkladu unijního práva Soudním dvorem členský stát nepostupuje v souladu s tímto rozsudkem, může Komise přezkoumat, zda nedochází k porušení Smluv ve smyslu čl. 258 SFEU. A Komise to samozřejmě dělá. Jak potvrzuje David Petrлік,<sup>253</sup> přestože v těchto případech má Soudní dvůr pouze abstraktně vykládat normy

<sup>250</sup> Viz webové stránky SOLVIT, dostupné z WWW: [http://ec.europa.eu/solvit/site/about/index\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/solvit/site/about/index_cs.htm), [dostupnost ověřena dne 2. 5. 2013].

<sup>251</sup> Viz webové stránky SOLVIT, dostupné z WWW: [http://ec.europa.eu/solvit/site/about/index\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/solvit/site/about/index_cs.htm), [dostupnost ověřena dne 2. 5. 2013].

<sup>252</sup> Zemánek J., Řízení o porušení Smlouvy ES členským státem, in: Právní rozhledy, příloha Evropské právo, 12/2003, s. 3.

<sup>253</sup> Petrлік D., Konec bezstarostného porušování komunitárního práva v Evropě? Aneb ke zpřísnění režimu dohledu nad jeho dodržováním členskými státy, in: Právní rozhledy 13/2007, s. 473 - 480.

unijního práva a konkrétní rozpor určuje v daném případě národní soud, Soudní dvůr často ve výroku prohlásí neslučitelnost národní právní úpravy s právem EU. Řízení o předběžné otázce je tak cenným „potvrzením“ námitky Komise ohledně neslučitelnosti vnitrostátních opatření s unijním právem, díky čemuž je možné zahájit řízení o porušení Smlouvy.

V této souvislosti je také zajímavé zmínit možnost, zda lze zahájit řízení pro nesplnění povinnosti za porušení povinnosti podat předběžnou otázku. Komise již takový pokus podnikla ve věci C-129/00 *Komise v. Itálie*, nicméně Itálie byla nakonec Soudním dvorem odsouzena nikoli za porušení povinnosti ze strany soudní moci, ale ze strany moci zákonodárné. Zahájení řízení pro nesplnění povinnosti v takovém případě bude nejspíše „*možností vynucení či sankcionování individuální povinnosti zahájit řízení o předběžné otázce*“.<sup>254</sup>

### 3.3.4. Jednotlivci jakožto porušovatelé práva EU?

Jednání jednotlivců však také může být důvodem pro vznik odpovědnosti členského státu za porušení práva EU, a to i v případech, kdy jde o soukromé osoby, které se nepodílejí na výkonu veřejné moci. Jak zmíněno výše, touto otázkou se Soudní dvůr zabýval v rámci řízení ve věci C-265/95 *Komise v. Francie*, které bylo zahájeno z důvodů mnohačetných stížností na blokády francouzských zemědělců na hranicích, kterými bojkotovaly dovoz zboží z jiných členských států. Navzdory snaze zbavit se odpovědnosti byla Francie odsouzena za porušení čl. 30 SES o volném pohybu osob, když nepřijala příslušná opatření, aby jednání jednotlivců nenarušovala volný pohyb ovoce a zeleniny.<sup>255</sup> Francie tak byla shledána odpovědnou za protiprávní jednání i těch jednotlivců, kteří žádným způsobem neparticipovali na výkonu veřejné moci.

Avšak výše uvedené porušení práva EU lze také interpretovat tak, že ve skutečnosti porušení unijního práva spočívá v nedostatku účinných preventivních nebo nápravných opatření na straně členského státu.<sup>256</sup>

---

<sup>254</sup> Bobek M., Komárek J., Passer J. M., Gillis M., *Předběžná otázka v komunitárním právu*, Linde Praha a.s., Praha, 2005, s. 257.

<sup>255</sup> C-265/95 *Komise v. Francie*, bod 66: „Consequently, it must be held that, by failing to adopt all necessary and proportionate measures in order to prevent the free movement of fruit and vegetables from being obstructed by actions by private individuals, the French Government has failed to fulfil its obligations under Article 30, in conjunction with Article 5, of the Treaty and under the common organizations of the markets in agricultural products.” Důraz doplněn.

<sup>256</sup> Ibanez A. J. G., *A Deeper Insight into Article 169*, Jean Monnet Working Papers 11/98, s. 30.

Přestože případy „stíhání“ členského státu za porušení unijního práva jednotlivci nebude (a dosavadní judikatura Soudního dvora to potvrzuje) příliš časté, tyto příklady existují a mohou se vyskytnout.

### 3.4. Závěr

Není překvapivé, že řízení pro porušení Smluv je velkou měrou ovlivňováno Komisí a členskými státy, jakožto hlavními účastníky řízení. To plyne z podstaty řízení, tj. kontroly vykonávané Komisí nad dodržováním povinností z práva EU členskými státy. Výše uvedenou částí jsem se však snažila ukázat, že řízení pro nesplnění Smluv je ovlivňováno nejen členským státem jako porušovatelem práva EU a Komisí, kteří jsou tak účastníky v úzkém smyslu slova, ale také dalšími aktéry. Domnívám se, že nelze řízení pro nesplnění povinnosti vnímat pouze jako problém mezi členským státem a Komisí, jak je často prezentováno, ale je potřeba mít na paměti, že jeho podobu a průběh ovlivňují další subjekty, které jsem pro přehlednost nazvala „aktéry“, protože jejich jednání má na řízení vliv.

Stále nejvýznamnější vliv na řízení bude mít Komise, členský stát a Soudní dvůr. Komise je ze své funkce strážkyně Smluv hlavním „žalobcem“ v řízení pro nesplnění povinnosti. Za tím účelem je nadána širokou diskrecí, zejména ohledně toho, jaká porušení bude stíhat a jaké bude načasování jejích kroků. Zejména výběr typu porušení, která bude stíhat, ovlivňuje řízení pro nesplnění povinnosti. Jak jsem zmínila, nemůže stíhat všechna porušení unijního práva. Nemá kapacity a ani stížnosti občanů jí nepomohou stíhat veškerá porušení. Komise tak zvolila správnou cestu, když si stanovila kritéria pro výběr porušení, která bude stíhat. Avšak i přes tuto transparentnost je nutno připomenout, že Komise je také politickým orgánem, kromě toho oplývajícím určitým demokratickým deficitem.

Členský stát pak ovlivňuje řízení zejména tím, že porušuje své povinnosti a zavdává tak Komisi příčinu k zahájení řízení pro nesplnění povinnosti. V porušování unijního práva jsou státy velmi vynalézavé, o čemž svědčí nejen široký okruh typů a způsobů porušení povinnosti, jak ukázáno výše, ale též množství zahájených řízení a námitky států na svoji obhajobu. Některé státy jsou pak „experty“ na porušování práva EU.<sup>257</sup> Důvody, proč některé státy porušují právo EU, jsou různé, existuje k tomu také

---

<sup>257</sup> Podíváme-li se do statistik Soudního dvora nebo Komise, pak mezi premianty vždy patřily Itálie, Francie, Španělsko, ale též Belgie – viz např. Výroční zpráva Soudního dvora za rok 2012 s. 114.

odborná polemika,<sup>258</sup> a proto nechci do těchto úvah příliš zapadat. Spíš by si pozornost zasloužilo srovnání, proč některé státy ochotněji přijímají námítky Komise a přijímají změnu legislativy, zatímco jiné jdou až k odsuzujícímu rozsudku. U některých států je to zjevně problém s legislativním procesem, kdy s ohledem na vnitrostátní procedury nestihnou včas směrnice provést. U některých to však může být spíše principiální otázka. Je také rozdíl v tom, zda se jedná o nenotifikační infringement nebo věcný infringement. V případě nenotifikačního infringementu asi příliš často otázka principu vystupovat nebude.<sup>259</sup> Bohužel toto srovnání půjde jen těžko provést bez znalosti interních informací Komise a dotčených členských států.

Velmi důležitá, nebojím se říci v některých ohledech řízení dokonce klíčová, je role Soudního dvora. Soudní dvůr rozhoduje spor mezi Komisí a členským státem, pokud Komise podá žalobu. Určuje tak, co je a co není porušení práva EU a zároveň velkou měrou dotváří pravidla, kterými se řízení řídí, protože primární právo je na procesní pravidla řízení pro porušení Smluv relativně skoupé. Role Soudního dvora v řízení bude ještě více zřetelná v části práce, která popisuje průběh řízení pro nesplnění povinnosti (viz část 4), avšak již nyní lze říci, že Soudní dvůr udává podobu řízení.

Soudní dvůr „dorovná“ postavení účastníků. Jestliže o prejudiciální části lze říci, že je to právě Komise, která hraje prim v řízení (zejména díky svému uvážení), pak v soudní části má Komise stejná práva jako členský stát. Kromě toho Soudní dvůr velmi dbá na řádné provedení prejudiciální části řízení, zejména na ochranu práva členského státu na obhajobu. V tomto směru je i přísný, jak např. ukazuje požadavek přesné formulace návrhových žádání. Např. ve věci C-343/08 *Komise v. Česká republika*, kde odsoudil Českou republiku za neprovedení pouze několika článků směrnice a nikoli

---

<sup>258</sup> Börzel T. A., Pankde D., Policy Matters- But How? Explaining Success and Failure of Dispute Settlement in the European Union, dostupné z WWW: [http://userpage.fu-berlin.de/~europe/forschung/docs/BoerzelPanke\\_APSA05finalversion.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/~europe/forschung/docs/BoerzelPanke_APSA05finalversion.pdf), [dostupnost ověřena dne 13. 5. 2013], Börzel T. A., Hofman T., Sprungk C., Why Do States not Obey the Law? Lessons from the European Union, Paper prepared for the EUSA Conference, Nashville, March 27-30, 2003, dostupné z WWW: [http://userpage.fu-berlin.de/~europe/forschung/docs/boerzel\\_hofmann\\_sprungk\\_2004.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/~europe/forschung/docs/boerzel_hofmann_sprungk_2004.pdf), [dostupnost ověřena dne 4. 6. 2013].

<sup>259</sup> Také v historii České republiky by se takový případ našel, a sice zmiňovaný antidiskriminační zákon, který byl Parlamentem principiálně odmítán dlouhou dobu, přestože prováděl do českého práva několik směrnic z oblasti rovného zacházení a přestože Česká republika čelila několika řízením pro nesplnění povinnosti pro jejich neprovedení. Viz též např. diskuze k návrhu o rovném zacházení a ochraně před diskriminací sněmovní tisk č. 253/0 v Poslanecké sněmovně v rámci 28. schůze Poslanecké sněmovny dne 14. 3. 2008, stenografický záznam dostupný na WWW: <http://www.psp.cz/eknih/2006ps/stenprot/028schuz/s028092.htm#r6>, [dostupnost ověřena dne 25. 5. 2013].



za neprovedení směrnice jako celku, jak původně navrhovala Komise, z důvodu nepřesných návrhových žádání Komise.

Důležitost role Soudního dvora v řízení pro nesplnění povinnosti pak dokládá také jeho postoj k posuzování porušení, resp. odpovědnosti státu za toto porušení. Byl to Soudní dvůr, kdo dovedl, že jde fakticky o odpovědnost objektivní a členský stát se navíc této odpovědnosti prakticky nemůže zprostit. Soudní dvůr tak dle mého názoru velmi konzistentně a velmi správně odmítá snahy členských států zbavit se této odpovědnosti, jak ukazuje výše uvedená část týkající se námitek členského státu. Tím dle mého názoru podstatně přispívá ke zvýšení vymahatelnosti unijního práva, resp. efektivitě řízení pro nesplnění povinnosti.

Avšak dopady na řízení pro nesplnění povinnosti mají také jednotlivci. Jejich hlavní role však spočívá v tom, že jakožto stěžovatelé jsou pro Komisi dobrým zdrojem informací o porušeních práva EU. Domnívám se, že to je ve skutečnosti hlavním důvodem, proč Komise v poslední době zmodernizovala systém podávání a projednávání stížností občanů EU. Lze si však klást oprávněně otázku, nakolik kvalitním zdrojem informací tyto stížnosti jsou. Protože půjde ve většině případů o stěžovatele přímo dotčené porušením práva EU, lze zpochybnit jejich objektivitu. Komise však tento problém řeší projektem EU Pilot, v jehož rámci se dotazuje státu na vyjádření k podaným stížnostem. V rámci stížností pak také zafunguje vyspělost občanské společnosti a kultury vymahatelnosti práva v jednotlivých státech a jejich velikost, resp. počet obyvatel.

V neposlední řadě jednotlivci upozorňují na porušování unijního práva státem v rámci vnitrostátních žalob na škodu způsobenou státem porušením práva EU. Avšak zde jde o nepřímý zdroj; je otázkou, na kolik jsou pro stát takovéto žaloby indikátorem důležitosti resp. závažnosti porušení unijního práva. Domnívám se, že státy budou spíše laxnější ve vztahu k nápravě porušení unijního práva indikovaných vnitrostátními soudy v rámci náhrady škody jednotlivci.

Část týkající se aktérů řízení pro nesplnění povinnosti mi umožnila definovat významný problém řízení, a sice široké uvážení Komise. Tento problém považuji za natolik významný, že se mu budu samostatně věnovat v části týkající se úskalí provázející řízení pro nesplnění povinnosti (viz část 5 této práce).

Doufám tedy, že se mi právě zakončenou částí podařilo prokázat, že řízení pro nesplnění povinnosti se díky jeho aktérům vyvíjí, zpřesňuje (zejména

co do procesních pravidel), v důsledku čehož se stává efektivnějším nástrojem k vymáhání práva EU.

#### 4. PROCEDURA ŘÍZENÍ PRO NESPLNĚNÍ POVINNOSTI

Řízení pro nesplnění povinnosti je řízením velmi formalizovaným, zejména v části před Soudním dvorem. Dodržení procesních pravidel a požadavků, hlavně v předsoudní fázi řízení, je především pro Komisi klíčové, jinak se také může stát, že u Soudního dvora neuspěje. Řádné procesní vedení řízení v prejudiciální fázi je nezbytnou podmínkou pro přípustnost případné žaloby k Soudnímu dvoru EU. V opačném případě nemůže Soudní dvůr konstatovat porušení povinnosti členským státem,<sup>260</sup> resp. Soudní dvůr bude muset žalobu zamítnout.<sup>261</sup>

S ohledem na důležitost procesu řízení bude následující část podrobněji zaměřena na jednotlivé fáze řízení. Budou popsány kroky jak řízení dle čl. 258 SFEU, tak dle čl. 260 SFEU, přestože se striktně vzato jedná o dvě fáze téhož řízení. Je tomu tak dle mého názoru proto, že podmínkou *sine qua non* pro zahájení řízení dle čl. 260 SFEU je odsuzující rozsudek dle čl. 258 SFEU, tj. řízení dle čl. 260 SFEU nemůže proběhnout bez předchozího řízení dle čl. 258 nebo čl. 259 SFEU.<sup>262</sup> Z tohoto důvodu bude následující část popisovat jednotlivé fáze obou řízení tak, jak by měla jít v ideálním<sup>263</sup> případě za sebou. Pozornost bude zaměřena na práva a povinnosti členského státu a Komise coby hlavních účastníků řízení pro porušení Smluv v kontextu procesu řízení.

##### 4.1. Průběh řízení pro nesplnění povinnosti

Patrně nejzákladnějším rozdělením fází řízení o porušení Smlouvy v nejširším slova smyslu je na řízení vedené dle čl. 258 SFEU a na řízení vedené dle čl. 260 SFEU. Jde o primární rozlišení dvou různých řízení o porušení Smluv, která na sebe navazují, protože řízení dle čl. 260 SFEU nemůže být zahájeno bez předchozího řízení dle čl. 258 SFEU, příp. čl. 259 SFEU. V řízení zahájeném dle čl. 258 SFEU (příp. čl. 259 SFEU), totiž jde o určení, jestli se členský stát porušení povinnosti dopustil, přičemž výsledkem je rozsudek Soudního dvora EU konstatující porušení či neporušení práva EU. Oproti tomu řízení dle čl. 260 SFEU je zahajováno, pokud členský stát odsouzený pro porušení Smluv dle čl. 258 SFEU nesplnil povinnosti pro něj z tohoto rozsudku plynoucí.

Obě řízení, tj. jak dle čl. 258 SFEU, tak dle čl. 260 SFEU, mají dvě stádia – prvním stádiem je řízení před Komisí, tzv. prejudiciální (administrativní) část řízení,

<sup>260</sup> Rozhodnutí 293/85 *Komise v. Belgie*, bod 20, věc C-33/04 *Komise v. Lucemburk*, bod 70.

<sup>261</sup> Věc C-33/04 *Komise v. Lucemburk*, bod 76.

<sup>262</sup> Řízení s využitím možnosti dle čl. 260 odst. 3 SFEU je stále primárně řízením dle čl. 258 SFEU.

<sup>263</sup> Za „ideální“ případ v této souvislosti považuji případ, kdy členský stát nepřijme opatření k nápravě, a proto proběhne řízení jak dle čl. 258 SFEU, tak dle čl. 260 SFEU. Z hlediska členského státu jistě o ideální případ nejde.

ve kterém se v podstatě „vybrušuje“ předmět sporu, resp. potencionální žalobní petit. Druhým stádiem je pak řízení před Soudním dvorem EU, které začíná podáním žaloby Komisí,<sup>264</sup> příp. jiným členským státem.<sup>265</sup> Poté následuje standardní soudní řízení před Soudním dvorem EU.

K uložení pokuty je tak zpravidla třeba dvou rozhodnutí Soudního dvora – prvním je konstatováno porušení Smluv, druhým je konstatováno nesplnění předchozího rozsudku a uložena sankce. Nicméně v případě řízení o porušení Smluv spočívající v nesplnění povinnosti sdělit opatření provádějící směrnice EU přijatých legislativním postupem<sup>266</sup> je možné, aby byla sankce uložena již při prvním předložení Soudnímu dvoru EU (viz dikce čl. 260 odst. 3 SFEU). Tento postup je však možný pouze u směrnic přijatých legislativním postupem, což nejsou zejména směrnice přijaté tzv. komitologickým postupem.<sup>267</sup>

První, prejudiciální fáze řízení dle čl. 258 SFEU začíná zasláním tzv. formálního upozornění s výtkami Komise ohledně porušení, ke kterým se členský stát zpravidla vyjádří. Následně Komise případně vydá tzv. odůvodněné stanovisko, ve kterém znovu (podrobněji) uvede svoje výtky a dá členskému státu lhůtu k nápravě, po jejímž uplynutí může podat žalobu k Soudnímu dvoru. Tím je zahájena druhá, soudní část řízení, která končí rozsudkem dle čl. 258 SFEU. Pokud se jedná o nesplnění povinnosti sdělit opatření k provedení směrnice přijaté legislativním postupem, může Soudní dvůr na návrh Komise uložit již tímto rozsudkem sankci.

Jestliže členský stát nesplní povinnosti uložené v odsuzujícím rozsudku dle čl. 258 SFEU, může Komise zahájit řízení dle čl. 260 SFEU, které se také dělí na prejudiciální a soudní fázi. Prejudiciální fáze tohoto řízení má již jen jednu fázi; Komise zašle členskému státu výzvu dle čl. 260 SFEU a dá mu lhůtu k vyjádření. Po odpovědi členského státu již může podat žalobu dle čl. 260 SFEU, včetně návrhu na uložení sankce dle čl. 260 odst. 2 SFEU. Takto zahájená soudní část řízení končí rozsudkem, kterým je případně členskému státu uložena sankce.

Tolik stručný, chronologický přehled jednotlivých fází řízení, kterým je nastíněna posloupnost jednotlivých kroků. Nyní k jednotlivým fázím podrobněji, kdy

---

<sup>264</sup> V případě řízení dle čl. 258 SFEU.

<sup>265</sup> V případě řízení dle čl. 259 SFEU.

<sup>266</sup> Tj. směrnice přijaté ve smyslu čl. 298 SFEU.

<sup>267</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí.

nejprve bude popsáno řízení dle čl. 258 SFEU a následně sankční část řízení dle čl. 260 SFEU.

## **4.2. Řízení pro nesplnění povinnosti dle čl. 258 SFEU**

### **4.1.1. Kroky předcházející formálnímu zahájení řízení pro nesplnění povinnosti dle čl. 258 SFEU**

Přestože je řízení pro nesplnění povinnosti plynoucí ze Smluv přísně formalizováno, samotnému formálnímu zahájení řízení dle čl. 258 SFEU mohou předcházet neformální (tj. právem EU výslovně neupravené) kroky Komise, jejichž cílem je získat upřesňující informace pro rozhodnutí Komise o zahájení řízení, případně se vyhnout zahájení řízení.

Dříve Komise postupovala tak, že členskému státu (případně i vícero státům najednou, pokud šlo o případy nesprávného provádění směrnic týkajících se fungování jednotného trhu) zaslala dopis (tzv. „dopis před- 226, angl. *pre-226 letter*<sup>268</sup>) se žádostí o vysvětlení určitého problému, např. osvětlení způsobu transpozice směrnice EU nebo přístupu členského státu k významnému rozsudku Soudního dvora EU. Na základě vyhodnocení odpovědi pak Komise zvažovala další kroky. Přestože členský stát nebyl povinen na tento dopis reagovat, v praxi se tak zhusta dělo, neb se členské státy snažily minimalizovat počet formálně zahajovaných řízení.

Avšak výše uvedené neformální kroky Komise před (formálním) zahájením řízení pro nesplnění povinnosti dle čl. 258 SFEU byly prakticky<sup>269</sup> nahrazeny projednáváním potencionálních porušení v rámci tzv. Projektu EU Pilot, který tak lze považovat za „nultou“ fázi řízení pro porušení povinnosti a proto si také zaslouží podrobnější popis, coby samostatná fáze řízení.

### **4.2.2. Projekt EU Pilot- první krok v rámci řízení pro nesplnění povinnosti?**

#### **4.2.2.1. Fungování projektu EU Pilot**

Tzv. projekt EU Pilot (též Pilotní projekt EU) byl zahájen v dubnu 2008 na základě sdělení Komise Evropa přinášející výsledky – uplatňování práva Společenství.<sup>270</sup> Jedná se sice od počátku o dobrovolný projekt, avšak v současné době je do něj již zapojeno všech 27 členských států EU. Hlavním cílem tohoto projektu tedy

<sup>268</sup> Viz též Simon D., *Komunitární právní řád*, Praha, Aspi, 2005, s. 661, bod 518.

<sup>269</sup> Ne všem řízením pro nesplnění povinnosti předchází jejich řešení v rámci projektu EU Pilot. Jak bude ukázáno dále, v rámci projektu jsou řešeny pouze tzv. věcné infringementy, tj. porušení povinnosti oznámit provedení směrnice EU pod tento projekt nespádají. Zároveň také Komise po dohodě s členskými státy vyloučila některé oblasti, které také nebudou takto řešeny (např. oblast vlastních zdrojů Unie apod.).

<sup>270</sup> KOM (2007) 502 v konečném znění z 5. 9. 2007.

je podpořit správnou aplikaci práva EU prostřednictvím spolupráce mezi Komisí a členskými státy při řešení stížností na provádění a uplatňování práva EU.<sup>271</sup> Svoji účastí má členský stát možnost přispět ke snižování počtu řízení o porušení Smlouvy, případně iniciovat nápravu, poskytovat vysvětlení či další informace.

V rámci projektu EU Pilot se zpracovávají prakticky všechny případy možného porušení práva EU. Neřeší se však případy nesplnění oznamovací povinnosti o provedení směrnic do vnitrostátního práva (tzv. nenotifikační infringementy) ani již zahájené infringementy nebo případy, kde již byl vydán odsuzující rozsudek Soudního dvora.<sup>272</sup> Zároveň nejsou prostřednictvím projektu EU Pilot řešeny případy, ve kterých existuje naléhavý zájem na řešení situace, tj. na zahájení řízení dle čl. 258 SFEU.

Nejčastěji řešené stížnosti jsou z oblasti životního prostředí (cca 33% případů), vnitřního trhu (15%), zdanění (10,5%), mobility a dopravy (8%), zdraví a ochrany spotřebitele (6%).<sup>273</sup> Okruh případů, které mohou být řešeny prostřednictvím projektu EU Pilot, je tedy poměrně široký.

S ohledem na závazek Komise používat projekt EU Pilot „*před tím, než Komise učiní první krok v takovém řízení podle článku 258 Smlouvy o fungování Evropské unie*“<sup>274</sup> a s ohledem na široký okruh řešených případů možného porušení práva EU lze tedy tuto fázi označit za „nultou“ fázi řízení pro nesplnění povinnosti.

Jak konkrétně tento projekt funguje? Proces zpracování případů Pilotního projektu EU je zahájen tím, že Komise vloží stížnost do zvláštní v angličtině<sup>275</sup> vedené databáze, o čemž je stát ihned informován. Odpověď členského státu Komise vyhodnocuje, zejména posuzuje nezbytnost zahájení řízení o porušení Smlouvy, k čemuž má Komise lhůtu 10 týdnů. Může si také vyžádat doplňující informace.

Celý systém dotazů Komise a odpovědí členského státu, včetně stanovení lhůt, by tak měl zajistit vyřešení případu do 12 měsíců od registrace stížnosti jednotlivce (viz výše k roli stížností v řízení pro nesplnění povinnosti) nebo od zahájení případu z vlastní iniciativy Komise.<sup>276</sup>

---

<sup>271</sup> Viz Zpráva vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem EU za rok 2009, s. 91.

<sup>272</sup> Zpráva Komise o hodnocení projektu „EU PILOT“, SEK(2010)18, s. 5.

<sup>273</sup> Druhá zpráva o hodnocení projektu „EU Pilot“, SEK(2011) 1626 v konečném znění, s. 5.

<sup>274</sup> Druhá zpráva o hodnocení projektu „EU Pilot“, SEK(2011) 1626 v konečném znění, s. 3.

<sup>275</sup> Některé členské státy si však vyhradily právo komunikace ve svém národním jazyce; Komise pak připravuje překlady.

<sup>276</sup> Druhá zpráva o hodnocení projektu „EU Pilot“, SEK(2011) 1626 v konečném znění, s. 4.

#### 4.2.2.2. Hodnocení projektu EU Pilot

Projekt EU Pilot lze hodnotit dle různých kritérií. Sama Komise používá kritéria kvality, spolupráce a podpory, objemu vyřizovaných případů, původu případů, politiky, ze kterých případy pocházejí, průměrné doby k vyřízení případů a úspěšnosti případů. Komise pojmem „úspěšnost případu“ rozumí *„kolik odpovědí poskytnutých členskými státy bylo považováno za přijatelné bez potřeby zahájit formální řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 Smlouvy o fungování EU,“*<sup>277</sup> protože cílem „projektu EU Pilot je rychleji dosáhnout výsledků a nalézt řešení slučitelná s právními předpisy EU pro občany a podniky prostřednictvím lepší spolupráce mezi členskými státy a Komisí, aniž by bylo nutné zahájit řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 Smlouvy o fungování EU.“<sup>278</sup> Komise uvádí svá hodnocení ve zprávách o hodnocení projektu EU Pilot, dostupných na webových stránkách Komise.<sup>279</sup>

Osobně vidím přínos projektu EU Pilot takto. Národním místem pro EU Pilot jsou v jednotlivých státech často orgány, které jsou také odpovědné za zastupování států v řízeních pro porušení Smluv (viz výše). A právě v tomto centralizovaném modelu, který vytvořila i Česká republika,<sup>280</sup> vidím hlavní přínos zavedení projektu EU Pilot. Došlo totiž ke koncentraci komunikace s Komisí o možném porušení práva EU do jednoho místa, které tak má přehled o všech potencionálních problémech a již od samého počátku může pracovat na jejich eliminaci. V případě České republiky dle mého názoru právě takováto koncentrace vede ke snížení formálně zahajovaných řízení pro nesplnění povinnosti proti České republice ze strany Komise, jak ukazuje graf č. 2, čímž je také snižováno riziko případných finančních sankcí. Výhodou je i snížení počtu formálně zahájených infringementů, kdy roste počet případů řešených prostřednictvím projektu EU Pilot na úkor infringementů.

---

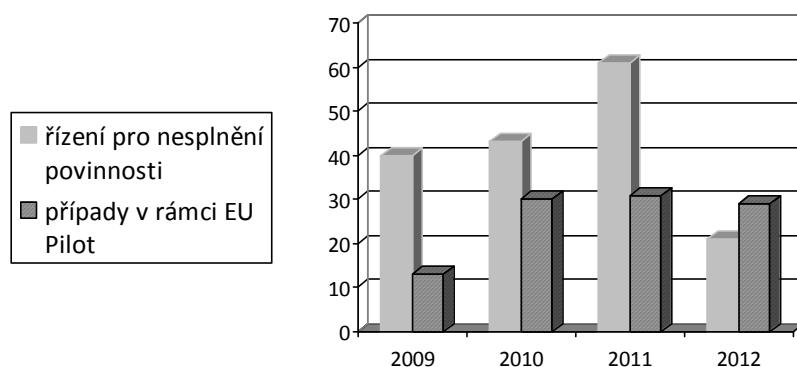
<sup>277</sup> Druhá zpráva o hodnocení projektu „EU Pilot“, SEK(2011) 1626 v konečném znění, s. 4.

<sup>278</sup> Druhá zpráva o hodnocení projektu „EU Pilot“, SEK(2011) 1626 v konečném znění, s. 4.

<sup>279</sup> Viz: [http://ec.europa.eu/eu\\_law/infringements/application\\_monitoring\\_cs.htm](http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/application_monitoring_cs.htm), [dostupnost ověřena dne 2. 5. 2013].

<sup>280</sup> Podle usnesení vlády č. 113 z 2. 4. 2004, kterým byl schválen Statut vládního zmocněnce pro zastupování ČR před Soudním dvorem EU, ve znění usnesení č. 382 z 24. 5. 2010, je vládní zmocněnec odpovědný za zastupování České republiky v řízeních pro porušení Smluv ve všech jeho fázích, tj. jak v rámci EU Pilot, tak ve fázi řízení před Komisí, tak následně v řízení před Soudním dvorem.

*Graf č. 2- Přehled případů řešených v rámci projektu EU Pilot a formálně zahájených řízení pro nesplnění povinnosti proti České republice*



Zdroj: Zprávy vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem EU

Další výhodou existence EU Pilot je rozhodnutí Komise řešit všechna potencionální porušení práva EU nejprve prostřednictvím projektu EU Pilot, což znamená pro členské státy možnost efektivněji řešit problém. Opět je více času pro vysvětlení vnitrostátního práva nebo pro případná opatření k nápravě, navíc bez „biče“ zahájení oficiální procedury. V této souvislosti souhlasím s hodnocením Davida Hadrouška,<sup>281</sup> že zavedením projektu EU Pilot byla členským státům dána možnost řešit údajná porušení práva EU „v soukromí“. Komise totiž o řešení stížnosti prostřednictvím EU Pilot nevydává tiskové zprávy jako v případě zahájení formálního zahájení infringementu, což je pro řadu států přijatelnější.

Výše uvedenému hodnocení odpovídají i závěry Komise v její druhé zprávě o hodnocení projektu EU Pilot.<sup>282</sup> Z 1 410 řešených případů bylo téměř 80 % odpovědí členských států posouzeno jako přijatelné a případ byl uzavřen. Ve zbývajících 20% bylo zahájeno řízení pro nesplnění povinnosti dle čl. 258 SFEU.

Projekt EU Pilot představuje výrazný posun ve srovnání s dřívějším postupem Komise při vyřizování stížností adresovaných Komisi, kdy komunikace probíhala pouze mezi stěžovatelem a Komisí, která případně rozhodla o zahájení řízení o porušení Smlouvy. Členské státy nyní mohou dát své hodnocení ještě před formálním zahájením řízení.

<sup>281</sup> Hadroušek D., Speeding up Infringement Procedures: Recent Developments Designed to Make Infringement Procedures More Effective, in: Journal for Environmental & Planning Law, 9.3-4/2012, s. 251.

<sup>282</sup> Druhá zpráva o hodnocení projektu „EU Pilot“, SEK(2011) 1626 v konečném znění.



### 4.2.3. Prejudiciální fáze řízení pro nesplnění povinnosti dle čl. 258 SFEU – řízení před Komisí

#### 4.2.3.1. Cíl řízení před Komisí

S ohledem na roli Komise v řízení pro nesplnění povinnosti plynoucí ze Smluv probíhá první fáze řízení plně v její režii. Komise má plnou diskreci ohledně jednotlivých úkonů v této fázi, zejména není vázána žádnými lhůtami.<sup>283</sup>

Co je však cílem této fáze? Názory se různí, nicméně mezi hlavní cíle patří zejména vymezení předmětu řízení, resp. budoucích žalobních důvodů.<sup>284</sup> Prejudiciální fáze probíhá *de facto* v podobě dialogu členského státu a Komise o namítaných porušeních. Na Komisi jsou kladeny poměrně velké nároky co do splnění důkazního břemene. Druhým cílem je umožnit členskému státu splnit své povinnosti. Třetím cílem prejudiciální fáze je dát členskému státu možnost účinně se bránit. Např. dle Petra Mlsny jde o fázi, ve které se Komise snaží přesvědčit členský stát, aby své porušení napravit a zároveň zajišťuje, že Komise unese své důkazní břemeno.<sup>285</sup>

Cíle prejudiciální části řízení lze tedy shrnout takto: „*Zachování pravidel tohoto postupu tak představuje základní záruku zamýšlenou Smlouvou o ES za účelem zajištění ochrany práv dotčeného členského státu. Pouze tehdy, je-li tato záruka dodržena, může kontradiktorní řízení u Soudního dvora tomuto soudu umožnit rozhodnout, zda členský stát skutečně nesplnil povinnosti, jejichž porušení je tvrzeno Komisí.*“<sup>286</sup>

#### 4.2.3.2. Formální upozornění

Řízení pro nesplnění povinnosti formálně začíná zasláním tzv. formálního upozornění<sup>287</sup> (angl. *formal notice*, resp. *letter of formal notice*). Není překvapivé, že první oficiální krok v infringementu musí splňovat stanovená pravidla (judikaturou Soudního dvora EU, resp. praxí Komise), zejména co se obsahu týká.

Slovy Soudního dvora je účelem formálního upozornění „*vymezit předmět sporu a sdělit členskému státu, vyzvanému k předložení jeho vyjádření, skutečnosti nezbytné*

<sup>283</sup> Viz např. věc 7/68 *Komise v. Itálie*.

<sup>284</sup> Viz např. věc C- 147/03 *Komise v. Rakousko*, body 22-23

<sup>285</sup> Viz Mlsna P., Řízení Komise ES vůči členskému státu před podáním žaloby k ESD, in: Právní zpravodaj 5/2005, str. 5-8.

<sup>286</sup> Viz zejména věc C-145/01 *Komise v. Itálie*, bod 17.

<sup>287</sup> V české literatuře je používán i jiný pojem (např. upomínací dopis- viz např. Tichý L., Arnold R., Zemánek J., Král R., Dumbrovský T., Evropské právo, 4. vydání, C.H.BECK, Praha 2010), což možná lépe odpovídá anglické verzi „*letter of formal notice*“. Anglický termín plně zohledňuje praxi Komise, která zašle dopis, který je zakončen výzvou pro členský stát vyjádřit se k věci, resp. předložit požadované dokumenty. V této práci je však používán toliko pojem „formální upozornění“. Připomínám též, že komunikace mezi ČR a Komisí v rámci řízení o porušení Smlouvy probíhá v českém jazyce, proto anglický termín v závorce je jenom pro zpřesnění. Podobně platí pro pojem odůvodněné stanovisko.

*pro přípravu jeho obrany.*<sup>288</sup> Formální upozornění tak musí obsahovat specifikaci, v čem Komise spatřuje porušení práva EU, resp. Komise musí uvést skutkové okolnosti porušení práva EU a jejich právní kvalifikaci. Z těchto právních důvodů pak musí vycházet žaloba k Soudnímu dvoru EU.<sup>289</sup> Komise musí již v této fázi své výtky uvést tak, aby členský stát měl možnost identifikovat možné žalobní důvody, tj. výtky nemusí sice být úplně totožné se žalobními důvody, avšak v pozdějších fázích Komise již nesmí své výtky rozšiřovat,<sup>290</sup> může je toliko zpřesňovat. V případě rozšíření výtek musí Komise zahájit nové řízení. Komise z tohoto důvodu využívá institut dodatečného formálního upozornění (případně též doplňujícího odůvodněného stanoviska), kterým rozšíří předmět sporu avšak při zachování jednoty řízení.<sup>291</sup> Jde o běžnou praxi Komise.<sup>292</sup>

Zaslání formálního upozornění je tak „základní zárukou zamýšlenou Smlouvou o ES a dodržování této záruky je podstatnou procesní náležitostí řízení pro nesplnění povinnosti členským státem.“<sup>293</sup> Nicméně přestože formální upozornění má vymezit předmět sporu s cílem umožnit členskému státu připravit se na obhajobu, nemusí splňovat stejné požadavky na přesnost jako následně odůvodněné stanovisko.<sup>294</sup>

Formální upozornění je tedy prvním (formálním) krokem v řízení; jde spíše o první shrnutí problému a někdy může být obtížné jasně identifikovat právní pozici Komise.<sup>295</sup> V praxi kvalita formálního upozornění nebývá často tak precizní, jak by se od takového kroku očekávalo. Komise totiž často čeká na argumentaci členského státu, na kterou pak již mnohem přesněji reaguje ve fázi odůvodněného stanoviska. Ostatně ve věci 74/82 *Komise v. Irsko* Soudní dvůr EU připustil, že formální upozornění nemusí být tolik detailní jako odůvodněné stanovisko, protože právě odpověď členského státu může vést Komisi k novým úvahám.<sup>296</sup>

---

<sup>288</sup> Věc C-145/01 *Komise v. Itálie*, bod 17.

<sup>289</sup> Viz např. rozhodnutí ve věci C-7/69 *Komise v. Itálie*, věc C-124/81 *Komise v. Velká Británie*, věc C-133/80 *Komise v. Itálie*.

<sup>290</sup> Viz např. věc C-186/06 *Komise v. Španělsko*, bod 15.

<sup>291</sup> Viz např. postup Komise ve věci C-387/05 *Komise v. Itálie*, body 18-21.

<sup>292</sup> Prete L., Smulders B., *The Comming Age of Infringements Proceedings*, in: *Common Market Law Review* 4, 2010, s. 36.

<sup>293</sup> Věc C-23/05 *Komise v. Lucembursko*, bod 7.

<sup>294</sup> Věc C-475/08 *Komise v. Belgie*, bod 20.

<sup>295</sup> Schermers, Henry G., Waelbroeck Denis F., *Judicial Protection in the European Union*, Sixth Edition, Kluwer Law International, s. 610, § 1244.

<sup>296</sup> Případ 74/82 *Komise v. Irsko*, bod 20.

Dnes však díky fungování projektu EU Pilot členský stát zhruba zná výtky Komise, ale až formálním upozorněním Komise členský stát poprvé oficiálně (formálně) upozorní na možné porušování práva EU.

Komise musí ve formálním upozornění vyzvat členský stát k předložení vyjádření ve stanovené lhůtě, zpravidla dvouměsíční. Členský stát není povinen odpovídat; musí však mít možnost se vyjádřit. Slovy Soudního dvora EU „*Možnost dotčeného členského státu předložit vyjádření totiž představuje, i když se tento stát rozhodne nevyužít této možnosti, základní záruku zamýšlenou Smlouvou o ES a dodržování této záruky je podstatnou procesní náležitostí řízení pro nesplnění povinnosti členským státem.*“<sup>297</sup> Pokud by členský stát nedostal možnost vyjádřit se, šlo by o významné procesní pochybení, které nemůže být zhojeno ani v případě, že se členský stát následně vyjádří k odůvodněnému stanovisku.<sup>298</sup> Dle Evanse<sup>299</sup> jde o odraz principu *audi alteram partem*.

Na druhé straně je nutno říci, že Komise musí vzít v potaz vyjádření členského státu k formálnímu upozornění a zohlednit jej ve svých dalších krocích, dokonce i když bylo zasláno po lhůtě.<sup>300</sup> Bez ohledu na to, že absence odpovědi nebo pozdní odpověď nemůže být přičítána členskému státu k tíži, platí, že pokud Komise požádá o informace (což se v praxi často děje, když Komise žádá o doplňující informace), pak členský stát musí odpovědět s ohledem na zásadu loajální spolupráce ve smyslu čl. 4 odst. 3 SFEU (ex-čl. 10 SES).<sup>301</sup>

Petr Mlsna<sup>302</sup> tvrdí, že řada formálních upozornění zůstává bez odpovědi, nicméně praxe České republiky je jiná, jak plyne z pravidelných zpráv vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem EU. Nenotifikační infringementy sice nechávají poměrně málo prostoru pro obhajobu<sup>303</sup> – přijetí nebo nepřijetí vnitrostátních opatření je poměrně zjevné, přičemž se v podstatě nelze odpovědnosti zprostit. I přesto je vhodné odpovědět, neboť tím členský stát jednak plně využije svého práva na obhajobu, jednak díky vysvětlení vnitrostátní právní úpravy

---

<sup>297</sup> Věc C-186/06 *Komise v. Španělsko*, bod 15.

<sup>298</sup> Věc C-186/06 *Komise v. Španělsko*, bod 15.

<sup>299</sup> Evans A., *The Enforcement Procedure of Article 169 EEC: Commission Discretion*, in: *European Law Review*, 1979, s. 446.

<sup>300</sup> Věc C-362/01 *Komise v. Irsko*.

<sup>301</sup> Např. věc C-408/97 *Komise v. Nizozemí*, bod 16.

<sup>302</sup> Mlsna P., *Řízení Komise ES vůči členskému státu před podáním žaloby k ESD*, in: *Právní zpravodaj* 5/2005, str. 5-8.

<sup>303</sup> Varju M., *Safeguards for Member States in Infringement Procedures under the EC Treaty*, dostupné z WWW: <http://ssrn.com/abstract=1462637>, [dostupnost ověřena dne 15. 1. 2013].

může zabránit zahájení další fázi řízení. Formální upozornění, i s ohledem na jeho diskutabilní kvalitu, je tedy příhodnější považovat spíše za počátek dialogu (byť již formálního), kdy se jeví vhodnější Komisi informovat o pravém stavu věcí a brát ji jako partnera. Tento závěr platí tím spíše, že jde o předsoudní fázi a jejím cílem je ve skutečnosti se soudnímu sporu vyhnout. Dalším důvodem pro odpověď státu již v této fázi, je že členský stát musí vyvracet námitky Komise, pokud se chce zprostit obvinění z porušení práva EU,<sup>304</sup> přestože je to Komise, která nese důkazní břemeno.

#### 4.2.3.3. Odůvodněné stanovisko

Další fází v řízení o porušení Smlouvy po vyjádření členského státu k formálnímu upozornění je vydání tzv. odůvodněného stanoviska (angl. *reasoned opinion*) Komisí.

Na jeho obsah i formu jsou již kladeny vyšší nároky co do přesnosti identifikace předmětu řízení, právní kvalifikace porušení práva EU a skutkových okolností, ze kterých Komise dovozuje porušení práva EU, a proto bude obsahu odůvodněného stanoviska věnována nyní pozornost.

#### 4.2.3.4. Obsah odůvodněného stanoviska

Odůvodněné stanovisko obsahuje konečný závěr Komise ohledně porušení práva EU<sup>305</sup> a již konstatuje faktické a právní důvody porušení práva EU ze strany členského státu přesněji, nežli je tomu u formálního upozornění. Dle Soudního dvora EU musí Komise „uvádět výtky soudržně a přesně, aby členský stát a Soudní dvůr mohly přesně pojmut rozsah vytýkaného porušení práva Společenství, což je podmínka nezbytná k tomu, aby zmíněný stát mohl užitečně uplatnit důvody na svou obranu a Soudní dvůr ověřit existenci tvrzeného porušení povinnosti.“<sup>306</sup> Výtky v odůvodněném stanovisku vymezují předmět soudního řízení, resp. žalobní důvody. Žaloba a odůvodněné stanovisko se tak musí shodovat, co do namítaných porušení;<sup>307</sup> Komise již nesmí rozšiřovat žalobní důvody. Může je však zužovat, resp. formálně upřesňovat. V opačném případě Soudní dvůr EU zamítne žalobu, resp. konkrétní žalobní důvod, pro nepřípustnost.

Výtky Komise musí být založeny na konkrétních skutkových okolnostech, na základě kterých má za to, že k porušení práva EU došlo. Avšak pouhé domněnky

---

<sup>304</sup> Věc C- 304/02 *Komise v. Francie*, bod 56.

<sup>305</sup> Týč V., *Základy práva Evropských společenství pro ekonomy*, Linde, Praha, 1999, s. 88.

<sup>306</sup> Věc C-186/06 *Komise v. Španělsko*, bod 18.

<sup>307</sup> Viz např. věc C-69/92 *Komise v. Lucembursko*, bod 13.

nepostačí.<sup>308</sup> Důvody musí být konkrétní; odůvodněné stanovisko nemůže spočívat na pouhých dohadech Komise o domnělém porušení práva ze strany členského státu.<sup>309</sup> Komise má povinnost předložit Soudnímu dvoru „*poznatky nezbytné k přezkoumání existence tohoto nesplnění povinnosti, aniž by se mohla opírat o jakoukoli domněnku.*“<sup>310</sup>

Za pouhou domněnku označil Soudní dvůr také tvrzení Komise o porušení práva EU ze strany České republiky ve věci C-109/11 *Komise v. Česká republika*. Komise namítala porušení práva EU spočívající v nesprávném výkladu čl. 11 směrnice o DPH<sup>311</sup> Českou republikou, která umožňovala, aby se členem skupiny pro účely DPH staly také osoby nepovinné k dani. Avšak Komise nepodala důkaz o registraci skupin pro účely DPH, jejichž členy by byly osoby k dani nepovinné, na území České republiky. Soudní dvůr tak konstatoval, že „*Vzhledem k tomu, že tento důkaz podán nebyl, namítané nesplnění povinnosti – které nemůže vycházet jen z pouhých prohlášení orgánů členského státu o tom, jak vykládají unijní právo nebo jak je hodlají uplatňovat – nenastalo, neboť schází jakýkoli skutkový základ.*“<sup>312</sup>

Zároveň Komise musí v odůvodněném stanovisku zohlednit vyjádření členského státu, pokud jej zaslal, byť po lhůtě stanovené pro vyjádření ve formálním upozornění. V opačném případě by předsoudní fáze nebyla řádně provedená.<sup>313</sup>

Je však otázkou, do jakého detailu má Komise ve svých výtkách jít. Podle Soudního dvora EU má odůvodněné stanovisko obsahovat koherentní a detailní výčet důvodů, avšak s ohledem na rozdílnou povahu prejudiciální a judiciální fáze nelze požadovat totožnost odůvodněného stanoviska a žaloby; jsou možné určité odchylky, pokud jsou však založeny na totožných výtkách.<sup>314</sup> Je nutno odlišit účel formálního upozornění a odůvodněného stanoviska a tedy i jejich odlišný obsah.<sup>315</sup> Zatímco formální upozornění obsahuje toliko počáteční shrnutí výtek, odůvodněné stanovisko již musí obsahovat výše uvedený koherentní a detailní výčet důvodů porušení.

---

<sup>308</sup> Věc C- 62/89 *Komise v. Francie*.

<sup>309</sup> Mlsna P., Řízení Komise ES vůči členskému státu před podáním žaloby k ESD, in: Právní zpravodaj 5/2005, str. 5-8, věc 301/81 *Komise v. Belgie*.

<sup>310</sup> Věc C-416/07 *Komise v. Řecko*, bod 32.

<sup>311</sup> Směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty (Úř. věst. L 347, s. 1.).

<sup>312</sup> Věc C-109/11 *Komise v. Česká republika*, bod 34.

<sup>313</sup> Schermers, Henry G., Waelbroeck Denis F., *Judicial Protection in the European Union*, Sixth Edition, Kluwer Law International, s. 612.

<sup>314</sup> C- 337/05 *Komise v. Itálie*, bod 19 a 22.

<sup>315</sup> Viz např. věc 274/83 *Komise v. Itálie*, bod 21, věc C-279/94 *Komise v. Itálie*, bod 15, věc C-221/04 *Komise v. Španělsko*, bod 36.

Přestože požadavky na konkrétnost odůvodněného stanoviska jsou relativně vysoké, Komise nemůže určovat práva a povinnosti členského státu; to může provést pouze Soudní dvůr.<sup>316</sup> Komise ani není povinna uvést způsob, jakým má dotčený členský stát výtky napravit.<sup>317</sup> Přesto Komise může naznačit způsob nápravy. Schermers dokonce namítá, že z odůvodněného stanoviska by měla být opatření k odstranění namítaného rozporu patrná.<sup>318</sup> Ve skutečnosti však má členský stát možnost seznat opatření k nápravě z dokumentů v rámci řízení pro nesplnění povinnosti nebo z neformálních jednání. Kromě toho členský stát má také možnost konzultovat Komisi při přípravě nové legislativy, zda bude tato postačující pro odstranění namítaného rozporu.

Jsou však případy, kdy tato opatření nejsou tak zjevná, jak by se mohlo zdát a jak dokazuje zkušenost České republiky odsouzené pro neúplné provedení směrnice o institucích zaměstnaneckého penzijního pojištění<sup>319</sup> rozsudkem ve věci C-343/08. Česká republika měla danou směrnicí provést, přestože dané instituce na jejím území neexistovaly, nemohly vznikat a ani neexistoval tzv. druhý pilíř důchodového zabezpečení, jehož jsou tyto instituce součástí. Že o způsobu nápravy nebylo zcela jasno, potvrdil ve svém stanovisku generální advokát v následném řízení dle čl. 260 SFEU,<sup>320</sup> když konstatoval, že „s ohledem na zvláštní situaci panující v České republice mohl velmi široký výklad směrnice 2003/41, který hájila Komise v rámci první žaloby pro nesplnění povinnosti, skutečně vyvolávat zmatek.“<sup>321</sup>

Odůvodněné stanovisko musí dále obsahovat výzvu vůči členskému státu, aby ve stanovené lhůtě situaci napravit, tj. přijal opatření k odstranění porušení práva EU. To je nejpodstatnější rozdíl od formálního upozornění, kterým Komise v podstatě vyzývá členský stát (pouze) k podání vysvětlení. K přijetí nápravných opatření stanoví Komise lhůtu, nad níž bych chtěla učinit pár zamyšlení v další části.

---

<sup>316</sup> Spojené věci 142/80 a 143/80 *Salengo*.

<sup>317</sup> Věc C-247/89 *Komise v. Portugalsko*, bod 22, věc C- 328/96 *Komise v. Rakousko*, bod 39.

<sup>318</sup> Schermers, Henry G., Waelbroeck Denis F., *Judicial Protection in the European Union*, Sixth Edition, Kluwer Law International, s. 614.

<sup>319</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/41/ES ze dne 3. června 2003 o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi.

<sup>320</sup> Věc C-241/11 *Komise v. Česká republika*.

<sup>321</sup> Viz stanovisko generálního advokáta ve věci C-241/11 *Komise v. Česká republika*, bod 67.

#### 4.2.3.5. Lhůta k nápravě v odůvodněném stanovisku

Jak uvedeno výše, Komise musí v odůvodněném stanovisku uvést také lhůtu, ve které má členský stát přijmout nápravu.<sup>322</sup> Lhůtu může stanovit toliko Komise, protože primární právo EU tuto lhůtu nestanoví, a ani Soudní dvůr EU není oprávněn ji měnit.<sup>323</sup> Pokud však Komise lhůtu neuvede, neznamená to, že by se členský stát takto zbavil svých povinností.

Lhůta musí být přiměřená, tj. ne příliš krátká; zpravidla bývá stanovena lhůta dvou měsíců, což je zřejmě důsledkem postojů Soudního dvora EU, který ve své judikatuře konstatoval, že lhůta dvou měsíců je přiměřená, zatímco např. lhůta pěti dnů přiměřená být nemusí. Vždy bude záležet na konkrétních okolnostech případu,<sup>324</sup> příp. na tom, zda si byl členský stát vědom pozice Komise ještě před začátkem vlastního řízení o porušení Smlouvy.<sup>325</sup>

Např. ve věci 74/82 *Komise v. Irsko* Soudní dvůr EU uznal, že požadavek změnit právní úpravu fungující 40 let během pěti dnů může být nepřiměřený.<sup>326</sup> Přesto dle Soudního dvora tento rychlý postup Komise nebyl důvodem pro nepřípustnost žaloby. Soud pouze vyjádřil udivení nad postupem Komise, když uznal argument Irska týkající se „nesmyslnosti“ požadavku na tak rychlou změnu legislativy platné po 40 let. Nicméně cíl prejudiciální fáze řízení, a sice možnost členského státu se hájit, byl v daném případě splněn, protože Irsko se vyjádřilo v obou fázích.

Oproti tomu ve věci 293/85 *Komise v. Belgie* žalovaná se svojí námitkou nepřípustnosti z důvodu nepřiměřeně krátké lhůty v odůvodněném stanovisku uspěla. Soudní dvůr nevyloučil stanovení krátké lhůty v případě nutnosti nápravy porušení, nebo kde členský stát věděl o názoru Komise o porušování práva EU z jeho strany ještě před zahájením řízení o porušení Smlouvy.<sup>327</sup>

Ve věci C-320/03 *Komise v. Rakousko* pak Soudní dvůr EU odmítl námitku Rakouska ohledně nepřiměřeně krátkých lhůt v prejudiciální fázi, protože Komise „stanovila lhůty s ohledem na okolnosti, které charakterizují dotčenou situaci, a zejména na naléhavost.“<sup>328</sup>

---

<sup>322</sup> Věc C-293/85 *Komise v. Belgie*, bod 14.

<sup>323</sup> Věc C-29/81 *Komise v. Itálie*.

<sup>324</sup> Věc C-293/85 *Komise v. Belgie*.

<sup>325</sup> Věc 293/85 *Komise v. Belgie*.

<sup>326</sup> Věc 74/82 *Komise v. Irsko*, body 12-13.

<sup>327</sup> Věc 293/85 *Komise v. Belgie*, body 14-15.

<sup>328</sup> Věc C-320/03 *Komise v. Rakousko*, bod 34.

Lhůta k nápravě je důležitá zejména proto, že její uplynutí je rozhodným okamžikem pro posuzování porušení práva EU. Pro Soudní dvůr EU je při posuzování, zda došlo k porušení unijního práva, relevantní stav vnitrostátního práva, resp. situace, ke dni uplynutí lhůty uvedené v odůvodněném stanovisku. Změny provedené členským státem po tomto datu nejsou již pro Soudní dvůr EU směrodatné.<sup>329</sup> S tímto jednoznačným postojem Soudního dvora EU má již zkušenost také Česká republika, na níž byla podána žaloba za nesprávné provedení tzv. směrnice EIA.<sup>330</sup> Česká republika byla ve věci C- 378/09 odsouzena přesto, že přijala novelu zákona o EIA,<sup>331</sup> která byla publikována 11. 12. 2009, avšak lhůta uvedená v odůvodněném stanovisku uplynula již 29. 8. 2007.

Marným uplynutím lhůty k nápravě stanovené v odůvodněném stanovisku vydaném dle čl. 258 SFEU končí administrativní fáze řízení a Komise může rozhodnout o podání žaloby na členský stát pro nesplnění povinnosti dle čl. 258 SFEU k Soudnímu dvoru EU, který je k projednávání takovéto žaloby příslušný. Vlastním podáním žaloby je zahájena soudní fáze řízení pro nesplnění povinnosti, která bude předmětem další částí této práce.

#### **4.2.4. Soudní fáze řízení pro nesplnění povinnosti dle čl. 258 SFEU**

Následující část bude věnována projednávání žaloby Komise pro nesplnění povinnosti podané dle čl. 258 SFEU Soudním dvorem EU, tj. soudní části řízení. Nejde již o řízení, které probíhá pouze mezi Komisí a členským státem; do řízení již vstoupil další subjekt, kterým je Soudní dvůr EU a který má vyřešit spor mezi dvěma stranami. Nebudu do detailu popisovat jednotlivé procesní úkony účastníků tak, jak jsou vymezeny Statutem Soudního dvora EU a Jednacím řádem Soudního dvora, příp. dalšími dokumenty Soudního dvora. Zaměřím se spíše na některé zvláštní procesní požadavky na jednotlivé úkony účastníků řízení specifické pro řízení o nesplnění povinnosti.

Nejprve pro přehled uvedu výčtem úkony soudní části řízení o žalobě pro nesplnění povinnosti. Soudní řízení má část písemnou a ústní a průběh ve stručnosti

---

<sup>329</sup> Věc C- 247/07 *Komise v. Velká Británie*, bod 5.

<sup>330</sup> Směrnice Rady ze dne 27. června 1985 o posuzování vlivů některých veřejných a soukromých záměrů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>331</sup> Zákon č. 436/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o posuzování vlivů na životní prostředí), ve znění pozdějších předpisů.



vypadá zpravidla<sup>332</sup> takto. Po podání žaloby Komisi členský stát může zaslat žalobní odpověď, na kterou případně Komise reaguje replikou, na níž stát odpoví duplikou, je-li to dle jeho názoru nutné. Duplika je tak zpravidla posledním úkonem stran v rámci písemné části. Poté<sup>333</sup> se mohou vyjádřit vedlejší účastníci, jsou-li připuštěni. Zasláním jejich vyjádření končí písemná část a následuje ústní část, které předchází vydání zprávy pro ústní jednání. Na ústním jednání má možnost vystoupit Komise i žalovaný členský stát, případně vedlejší účastníci. Následuje stanovisko generálního advokáta a poté je již vynesena rozsudek, jímž končí soudní fáze řízení pro nesplnění povinnosti.

#### *4.2.4.1. Podání žaloby pro nesplnění povinnosti k Soudnímu dvoru EU – právo nebo povinnost Komise?*

Komise je v případě řízení dle čl. 258 SFEU jediným oprávněným subjektem, který může podat žalobu pro nesplnění povinnosti k Soudnímu dvoru EU. Jiný subjekt takové právo nemá a to ani v případě, že Komise svého práva nevyužije a žalobu nepodá. Na Komisi nelze tento úkon nijak vynutit.<sup>334</sup> Nadto se jedná o právo podat žalobu, nikoli o povinnost. Záleží tedy jedině na Komisi, zda žalobu podá či nikoli. Jde o další projev jejího širokého uvážení, o kterém bylo pojednáno výše.

Možná i v důsledku práva Komise podat žalobu pro nesplnění povinnosti a jejího širokého uvážení, není ani stanovena lhůta pro její podání,<sup>335</sup> přestože Soudní dvůr upozornil Komisi na to, že dlouhé otálení s podáním žaloby může být problém zejména z hlediska práva členského státu na obhajobu.<sup>336</sup>

#### *4.2.4.2. Požadavky na žalobu pro nesplnění povinnosti*

Žaloba není jen tak ledajaký úkon – musí splňovat určité náležitosti. Formální náležitosti jako je označení účastníků, způsob podání žaloby, úprava, počet výtisků apod. stanoví předpisy Soudního dvora.<sup>337</sup>

---

<sup>332</sup> Průběh konkrétního řízení závisí vždy na účastnících – stát i Komise se mohou vzdát např. dupliky či repliky, Komise může vzít během řízení žalobu zpět a řízení pak končí usnesením o výmazu žaloby z rejstříku Soudního dvora.

<sup>333</sup> Vyjádření vedlejších účastníků se často odehrává po zaslání žalobní odpovědi, tj. vedlejší účastníci nemusí mít vždy k dispozici dupliku a repliku. Nelze tedy jednoznačně tvrdit, že vedlejší účastníci dostanou možnost vyjádřit se až po všech vyjádřeních hlavních účastníků.

<sup>334</sup> Viz např. věc C-350/08 *Komise v. Litevská republika*, bod 33, věc 247/87 *Star Fruit*, bod 11.

<sup>335</sup> Věc C-35/96 *Komise v. Itálie*, bod 27.

<sup>336</sup> Věc C-546/07 *Komise v. Německo*, bod 22.

<sup>337</sup> Soudní dvůr také vydal také velmi praktické „Praktické pokyny týkající se přímých žalob a kasačních opravných prostředků“ přijaté dne 15. října 2004 (Úř. věst. L 361, 8.12. 2004, s. 15) a změny těchto praktických pokynů přijaté dne 27. ledna 2009 (Úř. věst. L 29, 31.1. 2009, s. 51). Tyto pokyny relativně podrobně stanoví, jak mají být písemná podání zpracována, že musí obsahovat žádání, odůvodnění, popis skutkových okolností apod. Jde opravdu o velmi praktického průvodce.

Základním požadavkem (ačkoli těžko říci, zda jde ještě o formální požadavek) je vždy jasnost navrhovaných žádání. Svojí povahou je to spíše obecný požadavek, protože i jiné žaloby by měly tento požadavek splňovat. Přestože se tento požadavek může zdát „jasný“, tj. může se zdát zbytečné jej zdůrazňovat, v praxi je Komise Soudním dvorem občas „pokárána“ právě za nesplnění tohoto požadavku, když připomíná, že: „Z ... *jednacího řádu Soudního dvora a související judikatury přitom vyplývá, že každý návrh na zahájení řízení musí uvádět předmět sporu a stručný popis žalobních důvodů a že tyto údaje musí být natolik jasné a přesné, aby umožnily žalovanému připravit si obranu a Soudnímu dvoru vykonávat přezkum. Z toho vyplývá, že hlavní skutkové a právní okolnosti, na kterých je žaloba založena, musí uceleně a srozumitelně vyplývat z textu samotné žaloby a že návrhová žádání žaloby nesmí být formulována nejednoznačně, aby se předešlo tomu, že Soudní dvůr rozhodne nad rámec návrhových žádání nebo opomene rozhodnout o některém z žalobních důvodů.*“<sup>338</sup> Tato poznámka Soudního dvora pak dobře ilustruje, jak by měla žaloba vypadat.

Požadavek přesnosti a koherentnosti v případě žalob pro nesplnění povinnosti tedy znamená, že Komise musí uvést přesné žalobní důvody, o kterých by měl Soudní dvůr rozhodnout.<sup>339</sup> Návrhová žádání Komise musí být „*formulována jednoznačným způsobem tak, aby bylo zabráněno tomu, že Soudní dvůr rozhodne ultra petita nebo opomene rozhodnout o některém žalobním důvodu.*“<sup>340</sup> Striktní pozice Soudního dvora k tomuto požadavku je asi zřejmá - Komise totiž de facto formuluje závěry Soudního dvora.

Že je formulace žaloby, zejména žalobních důvodů, velmi důležitá, dokládá rovněž případ C-343/08 *Komise v. Česká republika*. Komise požadovala, aby byla Česká republika odsouzena za neprovedení celé směrnice 2003/41/ES,<sup>341</sup> avšak do žalobních žádání uvedla pouze některá z ustanovení směrnice, která uvedla slovem „zejména“- viz bod 1 rozhodnutí ve věci C-343/08.<sup>342</sup> Nicméně v důsledku špatně formulovaných žalobních důvodů Soudní dvůr odsoudil Českou republiku nikoli za neprovedení celé směrnice, tj. za neprovedení všech cca 23 článků, ale toliko

---

<sup>338</sup> Věc C-343/08 *Komise v. Česká republika*, bod 26.

<sup>339</sup> Věc C-52/90 *Komise v. Dánsko*, bod 17.

<sup>340</sup> Věc C-255/04 *Komise v. Francie*, bod 24.

<sup>341</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/41/ES ze dne 3. června 2003 o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi.

<sup>342</sup> Věc C-343/08 *Komise v. Česká republika*, bod 1: „*Svou žalobou se Komise Evropských společenství domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Česká republika tím, že neuvedla své vnitrostátní právní předpisy do plného souladu se směrnicí..., zejména neprovedením článků 8, 9, 13, 15 až 18 a čl. 20 odst. 2 až 4 této směrnice, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z uvedené směrnice, zejména z jejího čl. 22 odst. 1.*“

za nesplnění devíti z nich. Odmítl tedy vztáhnout nesplnění povinnosti na jiná než v žalobě výslovně uvedená ustanovení směrnice 2003/41/ES.

Může se zdát, že je tento požadavek malicherností. V praxi může být lhostejné, zda nebylo provedeno 9 nebo 23 články. Avšak právě počet a typ neprovedených ustanovení směrnice mohou mít vliv na stanovení pokuty v případě, že dojde k řízení dle čl. 260 SFEU, protože jde o kritéria pro stanovení závažnosti porušení povinnosti, jak bude ukázáno v další části této práce.

Soudní dvůr ve své judikatuře kromě výše uvedených formálních a obecných požadavků formuloval také některé další požadavky speciálně pro žaloby pro nesplnění povinnosti. Soudní dvůr požaduje, aby Komise nejen uvedla právní základ své žaloby, ale také předložila detaily o faktických a skutkových okolnostech, která zakládají namítané porušení práva EU,<sup>343</sup> přičemž žaloba musí vycházet z předchozích fází řízení. To zejména znamená, že výtky v žalobě musí korespondovat s výtkami ve formálním upozornění, resp. odůvodněném stanovisku.

Jak žaloba, tak odůvodněné stanovisko musí být založeno na stejných argumentech a musí zpochybňovat stejné jednání členského státu.<sup>344</sup> Tato povinnost neznamena absolutní totožnost textu žaloby s textem odůvodněného stanoviska, ale *„je třeba připomenout, že odůvodněné stanovisko a žaloba, uvedené v článku 226 ES, musejí spočívat na stejných důvodech a odůvodněních a uvádět výtky soudržně a přesně, aby členský stát a Soudní dvůr mohly přesně pojmut rozsah vytýkaného porušení práva Společenství, což je podmínka nezbytná k tomu, aby zmíněný stát mohl užitečně uplatnit důvody na svou obranu a Soudní dvůr ověřit existenci tvrzeného porušení povinnosti.“*<sup>345</sup> Zároveň však požadavek shody žaloby a odůvodněného stanoviska nelze interpretovat ani tak, že Komise v žalobě jednoduše odkáže na texty formálního upozornění nebo odůvodněného stanoviska. V takovém případě bude žaloba zamítnuta.<sup>346</sup>

V této souvislosti David Petrлік<sup>347</sup> dovozuje, že Soudní dvůr nemůže zkoumat jiný žalobní důvod, než ten, který je uveden v předchozích fázích řízení. Komise tak nemůže přidat další pochybení, o kterých se např. dozvěděla později. V takovém

<sup>343</sup> Arnall A., The principle of effective judicial protection in EU law: an unruly horse?, in: European Law Review, 1/2011, s. 216, věc C-52/90 *Komise v. Dánsko*.

<sup>344</sup> Schermers, Henry G., Waelbroeck Denis F., Judicial Protection in the European Union, Sixth Edition, Kluwer Law International, s. 617.

<sup>345</sup> Věc C-186/06 *Komise v. Španělsko*, bod 18.

<sup>346</sup> Viz např. věc C-347/88 *Komise v. Řecko*, body 26-30, věc C-43/90 *Komise v. Německo*, bod 8.

<sup>347</sup> Petrлік D., Konec bezstarostného porušování komunitárního práva v Evropě? Aneb ke zpřísnění režimu dohledu nad jeho dodržováním členskými státy, in: Právní rozhledy 13/2007, s. 473 – 480.

případě musí začít nové řízení. Ostatně je velmi obtížné v takovém případě prokazovat, že jde pouze o specifikaci původních výtek, zejména když jde v této situaci o citlivou oblast práva členského státu na obhajobu, jak uvedeno výše.<sup>348</sup>

Co se okamžiku posuzování porušení povinnosti týká, Soudní dvůr posuzuje existenci tohoto porušení ke dni uplynutí lhůty pro nápravu stanovenou v odůvodněném stanovisku. Nesplnění povinnosti se tedy bude posuzovat vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku.<sup>349</sup> Je vhodné poznamenat, že pokud členský stát odstraní výtky po lhůtě uvedené v odůvodněném stanovisku, nejde o důvod pro nepodání žaloby pro nesplnění povinnosti; právní zájem Komise na podání takové žaloby stále trvá.<sup>350</sup>

Za další požadavek můžeme označit skutečnost, že Soudní dvůr trvá na tom, aby s ohledem na princip kolegiality rozhodlo o podání žaloby pro nesplnění povinnosti kolegium komisařů,<sup>351</sup> protože rozhodnutí o jednotlivých krocích v rámci řízení o porušení Smlouvy nemůže být delegováno.<sup>352</sup> Rozhodování Komise je založeno na rovnocenné účasti všech komisařů na rozhodování kolegia

Splnění výše uvedených požadavků na žalobu pro nesplnění povinnosti vlastně napomáhá Komisi unést důkazní břemeno. Je to Komise, která musí prokázat, že k nesplnění povinnosti skutečně došlo. Aby toto prokázala, musí předložit poznatky nutné pro přezkoumání existence namítaného porušení přezkoumána.<sup>353</sup> Pouhá domněnka nepostačí.<sup>354</sup>

V případě, že se jedná o žalobu pro nesplnění povinnosti oznámit přijetí opatření k provedení směrnice, má Komise možnost, aby již v žalobě dle čl. 258 SFEU uvedla návrh na uložení sankce ve smyslu čl. 260 odst. 3 SFEU. Sankcím v řízení pro nesplnění povinnosti bude věnována samostatná kapitola této práce.

---

<sup>348</sup> Rozdíl mezi pouhým vyjasněním a rozšířením případu je totiž někdy jen obtížně identifikovatelným (viz též Prete L., Smulders B., *The Comming Age of Infringements Proceedings*, in: *Common Market Law Review* 4, 2010, s. 34). Údajné nové argumenty Komise, které však jsou rozšířením argumentů již předložených v prejudiciální fázi, mohou např. být jenom reakcí na obhajobu členského státu, resp. na jím nově předložené protiargumenty. Vzhledem k tomu, že v souladu s Jednacím řádem Soudního dvora mohou strany předkládat nové argumenty během řízení, Komise je oprávněna vyjasnit svá žádání s ohledem na informace předložené členským státem (viz např. C-456/03 *Komise v. Itálie*, bod 33).

<sup>349</sup> Věc C-525/03 *Komise v. Itálie*, bod 14.

<sup>350</sup> Věc C-519/03 *Komise v. Lucembursko*, bod 19.

<sup>351</sup> Věc C-191/95 *Komise v. Německo*, bod 39.

<sup>352</sup> Prete L., Smulders B., *The Comming Age of Infringements Proceedings*, in: *Common Market Law Review* 4, 2010, s. 29, věc C-191/95 *Komise v. Německo*.

<sup>353</sup> Věc C- 494/01 *Komise v. Irsko*.

<sup>354</sup> Věc C- 494/01 *Komise v. Irsko*.

#### 4.2.4.3. Předběžné opatření

Komise také může požádat o vydání předběžného opatření do doby vynesení rozsudku, aby se tak zabránilo protiprávnímu stavu. Děje se tak v rámci čl. 279 SFEU, který tuto možnost připouští, aniž by jí limitoval na určitý typ řízení.<sup>355</sup> Soudní dvůr tak již učinil např. v řízení C-503/06, kdy Itálii nařídil pozdržet účinnost vnitrostátních právních předpisů týkající se ochrany divokých ptáků. Právě případy týkající se porušení práva EU v oblasti životního prostředí jsou ukázkovými pro použití předběžných opatření za účelem snížení nenávratných škod, které by vznikly (další) aplikací vnitrostátních opatření, jejichž soulad s právem EU je napadán.

Bez ohledu na spíše ojedinělé používání této možnosti, je její existence důležitá – neexistuje totiž mnoho alternativních právních institutů, které by efektivně zhojily závažná porušení práva EU ze strany členských států.<sup>356</sup> Nicméně se zdá, že Soudní dvůr bude k možnosti ukládání předběžných opatření spíše skoupý.<sup>357</sup>

#### 4.2.4.4. Rozsudek v řízení pro nesplnění povinnosti dle čl. 258 SFEU: jeho povaha a účinky

Soudní část řízení pro nesplnění povinnosti dle čl. 258 SFEU končí vynesením rozsudku. Považuji tedy za vhodné zmínit se o povaze tohoto rozsudku a jeho účincích.

Rozsudek je svojí povahou deklaratorní; pouze konstatuje, zda k porušení povinnosti pro stát vyplývající ze Smluv došlo či nikoli. Soudní dvůr se nijak nevyjadřuje k zavinění členského státu, ani nestanoví, jaká opatření k nápravě by měl členský stát přijmout. Je tedy na členském státě, resp. na Komisi, která má pravomoc následně zahájit řízení pro nesplnění povinností plynoucích z odsuzujícího rozsudku, aby přijal potřebná opatření. Unijní soudce nemá pravomoc (přímo) zrušit vnitrostátní právní normu, kterou shledal v rozporu s právem EU a proto ani nenavrhuje, jaká opatření by měla být přijata.<sup>358</sup> Je otázkou, zda je tento přístup vždy vyhovující. Např. s ohledem na řízení ve věci T-33/09 *Portugalsko v. Komise*, resp. též na C-343/08 *Komise v. Česká republika* se zdá, že by možná bylo vhodnější, kdyby Soudní dvůr taková opatření specifikoval. Na druhé straně toto není funkce Soudního dvora

---

<sup>355</sup> Prete L., Smulders B., The Comming Age of Infringements Proceedings, in: Common Market Law Review 4, 2010, s. 40.

<sup>356</sup> Prete L., Smulders B., The Comming Age of Infringements Proceedings, in: Common Market Law Review 4, 2010, s. 40.

<sup>357</sup> Hadroušek D., Speeding up Infringement Procedures: Recent Developmnets Designed to Make Infringement Procedures More Effective, in: Journal for Enviromental & Planning Law, 9.3-4/2012, s. 249.

<sup>358</sup> Simon D., Komunitární právní řád, Praha, Aspi, 2005, s. 676.

a zpravidla jsou z rozsudků (ale také z dřívějších jednání s Komisí) opatření k nápravě patrná.

Rozsudek ani nestanoví lhůtu, do kdy by měla být opatření k nápravě přijata; platí, že mají být přijata v co nejkratší možné době.<sup>359</sup> Lhůtu pak vlastně stanoví Komise; pokud členský stát otálí s přijetím opatření ke splnění rozsudku, pak Komise může zahájit řízení dle čl. 260 SFEU, přičemž kdy se tak stane, je čistě na jejím uvážení.

Rozsudek je závazný pro dotčený členský stát, resp. všechny účastníky sporu (hlavní i vedlejší). Členský stát je povinen splnit rozsudek, což zavazuje všechny orgány veřejné správy, včetně soudů.<sup>360</sup> Avšak s ohledem na precedentní povahu rozsudků Soudního dvora<sup>361</sup> má účinky také pro ostatní členské státy, resp. též jednotlivce.

Co se časových účinků týká, platí, že rozhodnutí Soudního dvora mají účinky *ex tunc*, resp. že „výklad ustanovení práva Společenství, který podává, objasňuje a upřesňuje význam a dosah tohoto ustanovení, tak jak by mělo být chápáno a používáno od okamžiku, kdy vstoupilo v platnost.“<sup>362</sup> Jde tedy o retroaktivní účinek.<sup>363</sup> S ohledem na deklaratorní povahu rozsudku dle čl. 258 SFEU výše uvedený závěr platí i pro tento typ rozsudku.<sup>364</sup> Podle Waldhoffa však výlučně deklaratorní povaha rozsudku pro nesplnění povinnosti dle čl. 258 SFEU nemůže stanovit závaznou dobu pro účinky rozsudku ani nemůže uložit povinnost napravit důsledky porušení práva EU *ex tunc*.<sup>365</sup> Ve skutečnosti nejčastějším způsobem nápravy bude zrušení dotčeného vnitrostátního opatření, aniž by byly retroaktivní účinky tohoto kroku nějak řešeny.

Za určitých podmínek však může Soudní dvůr rozhodnout o omezení časových účinků i u rozhodnutí dle čl. 258 SFEU. Vychází přitom z předpokladu, že rozsudky dle čl. 258 SFEU mají stejné účinky jako rozsudky vydané na základě článku 263 SFEU a proto by „důvody právní jistoty mohly činit nezbytným omezení jejich časových

---

<sup>359</sup> Věc C-101/91 *Komise v. Itálie*, bod 20.

<sup>360</sup> Prete L., Smulders B., *The Comming Age of Infringements Proceedings*, in: *Common Market Law Review* 4, 2010, s. 48.

<sup>361</sup> Arnulf A., *The European Union and its Court of Justice*, Oxford University Press, Second Edition, 2006, s. 528 a násl.

<sup>362</sup> Stanovisko generálního advokáta ve věci C- 475/03 *Banca popolare di Cremona Soc. coop. arl proti Agenzia Entrate Ufficio Cremona*, bod 74.

<sup>363</sup> Stanovisko generálního advokáta ve věci C-347/06 *ASM Brescia SpA proti Comune di Rodengo Saiano*, bod 43.

<sup>364</sup> Prete L., Smulders B., *The Comming Age of Infringements Proceedings*, in: *Common Market Law Review* 4, 2010, s. 48.

<sup>365</sup> Waldhoff CH., *Recent developments relativ to the retroactive effect of decisions of the ECJ*, in: *Common Market Law Review* 46.

účinků.“<sup>366</sup> Soud tak dospěl k závěru, že pokud by rozsudek v řízení o nesplnění povinnosti měl na základě výkladu unijního práva vyvolat „*účinek jdoucí nad rámec prostého určení nesplnění povinnosti*“,“<sup>367</sup> pak je možné omezit časové účinky rozsudku. Nicméně „*pouze výjimečná situace může Soudní dvůr přimět k tomu, aby na základě obecné zásady právní jistoty inherentní právnímu řádu Společenství rozhodl o takovém omezení*.“<sup>368</sup>

Soudní dvůr definoval podmínky pro omezení časových účinků rozsudku dle čl. 258 SFEU.<sup>369</sup> První je „*riziko závažných hospodářských dopadů způsobených zvláště vysokým počtem právních vztahů založených v dobré víře na základě právní úpravy považované za platnou a účinnou*.“<sup>370</sup> Druhou je, že jednotlivci a vnitrostátní orgány jednají v rozporu s unijním právem z důvodu objektivní a závažné nejistoty ohledně dosahu ustanovení unijního práva, přičemž k této nejistotě přispívá též samotné chování jiných členských států nebo Komise.<sup>371</sup>

#### **4.3. Sankční část řízení pro nesplnění povinnosti - řízení dle čl. 260 odst. 2 SFEU**

Vydáním rozsudku dle čl. 258 SFEU sice skončí soudní fáze řízení dle čl. 258 SFEU, ale o konec řízení pro nesplnění povinnosti jít ještě nemusí. Po vydání odsuzujícího rozsudku dle čl. 258 SFEU, je členský stát povinen neprodleně přijmout opatření k nápravě, jak plyne z dikce čl. 260 odst. 1 SFEU. Pokud tak členský stát neučiní, může Komise zahájit sankční část (nebo též vynucovací část) řízení dle čl. 260 odst. 2 SFEU, ve kterém již může být členskému státu uložena sankce. Řízení pro nesplnění povinnosti se tak jenom „přehoupne“ do další části, tj. do části vynucovací, jejímž cílem je, jak název napovídá, vynutit předchozí rozsudek Soudního dvora,<sup>372</sup> čemuž napovídá i dikce čl. 260 odst. 1 SFEU.

Vynucovací část řízení, tj. řízení dle čl. 260 SFEU, je již zajímavější s ohledem na bezprostřední důsledky pro členský stát, protože státu již může být uložena sankce. Sankce je v zásadě dvojí- opakující se penále, paušální částka, ale je možno uložit i obě sankce najednou. Tato možnost byla potvrzena Soudním dvorem ve věci C-304/02

---

<sup>366</sup> Věc C-178/05 *Komise v. Řecko*, bod 67.

<sup>367</sup> Stanovisko generálního advokáta ve věci C-178/05 *Komise v. Řecko*, bod 84.

<sup>368</sup> Věc C-204/03 *Komise v. Španělsko*, bod 29.

<sup>369</sup> Věc C-35/97 *Komise v. Francie*, body 49 a násl., věc C-426/98 *Komise v. Řecko*, body 40 a násl., apod.

<sup>370</sup> Stanovisko generálního advokáta ve věci C-178/05 *Komise v. Řecko*, bod 85.

<sup>371</sup> Stanovisko generálního advokáta ve věci C-178/05 *Komise v. Řecko*, bod 85.

<sup>372</sup> Dle dikce čl. 260 SFEU nemusí jít nutně o rozsudek dle čl. 258 SFEU. Pro účely této práce však řízení dle čl. 260 SFEU považuji za vymáhací část splnění rozsudku dle čl. 258 SFEU.

*Komise proti Francii*, který díky tomu vstoupil do dějin ukládání sankcí. Komise této možnosti aktivně využívá.

Rozsudek dle čl. 258 SFEU nestanoví lhůtu pro přijetí nápravných opatření, avšak stát by tak měl učinit co možná nejdříve,<sup>373</sup> tj. bez zbytečného odkladu, přičemž tato opatření musí být nejen přijata, ale i aplikována.<sup>374</sup> Lhůtu pro přijetí nápravných opatření ve skutečnosti stanoví Komise, a to svým rozhodnutím o dalším postupu. Zároveň platí, že je to pouze Komise, kdo posuzuje, zda členský stát splnil povinnosti pro něj plynoucí z rozsudku Soudního dvora, což plyne z její role coby strážkyně Smluv. I zde se totiž opět projeví její široké správní uvážení v tom smyslu, zda a kdy (tj. po uplynutí jaké doby od prvního rozsudku) zahájí proti členskému státu řízení pro nesplnění povinnosti dle čl. 260 odst. 2 SFEU.

Dříve Komise potřebovala relativně dlouhou dobu k zahájení sankční části řízení, avšak v současné době lze pozorovat určité zrychlení, na což upozornil v poslední době generální advokát ve svém stanovisku ve věci C-241/11 *Komise v. Česká republika*.

Tabulka č. 1: Doba od rozsudku dle čl. 226 SES/čl. 258 SFEU do uplynutí lhůty v odůvodněném stanovisku dle čl. 228 SES/ výzvě dle čl. 260 odst. 2 SFEU

Věc	Doba od rozsudku dle čl. 226 SES/čl. 258 SFEU do uplynutí lhůty v odůvodněném stanovisku dle čl. 228 SES/ výzvě dle čl. 260 odst. 2 SFEU
C-119/04	24 měsíců
C-177/04	18 měsíců
C-503/04	14 měsíců
C-70/06	23 měsíců
C-121/07	20 měsíců
C-369/07	14 měsíců
C-457/07	14 měsíců
C-109/08.	9 měsíců
C-496/09	48 měsíců

Zdroj: Stanovisko generálního advokáta ve věci C-241/11 *Komise v. Česká republika*, bod 79, včetně poznámky pod čarou

Jak plyne z výše uvedené tabulky, doba od vynesení rozsudku v první fázi řízení pro nesplnění povinnosti do doby zahájení sankční části řízení má nyní tendenci se zkracovat, což mimo jiné svědčí o tom, že se Komise již nebojí vymáhat dodržování práva EU. V kombinaci s počtem zahajovaných řízení pro nesplnění povinnosti zvyšuje tato tendence efektivitu řízení pro nesplnění povinnosti. Členské státy totiž mohou názorně vidět dopady neplnění povinností ze Smluv.

<sup>373</sup> Věc 131/84 *Komise v. Itálie*, bod 7, věc 169/87 *Komise v. Francie*, bod 14, věc C-278/01 *Komise v. Španělsko*, bod 27, apod.

<sup>374</sup> Věc C- 328/90 *Komise v. Řecko*, bod 6.



Obecně je sankční část řízení pro nesplnění povinnosti velmi podobná řízení dle čl. 258 SFEU. Také se dělí na prejudiciální část před Komisí a na judiciální část probíhající před Soudním dvorem. Díky Lisabonské smlouvě však došlo ke zkrácení prejudiciální části řízení. Komise již nevydává odůvodněné stanovisko, resp. může věc předložit Soudnímu dvoru, jakmile dá možnost členskému státu vyjádřit se. V praxi tak Komise vydává pouze výzvu dle čl. 260 odst. 2 SFEU a po vyjádření členského státu již může podat žalobu.

Judikatura ohledně čl. 260 SFEU, resp. ani ohledně jeho předchůdců, není příliš bohatá- dosud bylo vyneseno zhruba 20 rozsudků, přičemž ne vždy byla sankce uložena. Hlavní alchymie této části řízení pro nesplnění povinnosti spočívá ve způsobu navržení a uložení sankce. Že jde o alchymii, potvrzuje též skutečnost, že Soudní dvůr ne vždy potvrdí návrh Komise; v některých případech jsou dokonce návrhy Komise podrobeny kritice.<sup>375</sup>

V následující části tedy bude přiblížen průběh řízení, byť spíše stručně s ohledem na jeho podobnost s řízením dle čl. 258 SFEU. Zvýšená pozornost bude věnována způsobu stanovení sankcí. Závěrem učiním pár poznámek k výkonu rozsudku vydaného na základě čl. 260 SFEU, kterým byla uložena sankce - rozsudkem s uložením sankce totiž trest pro členský stát nekončí, ale naopak začíná.

#### **4.3.1. Prejudiciální fáze řízení pro nesplnění povinnosti z rozsudku Soudního dvora**

Také prejudiciální fáze řízení pro nesplnění povinnosti z rozsudku Soudního dvora dle čl. 260 odst. 2 SFEU se odehrává před Komisí a jejími „účastníky“ jsou pouze dotčený členský stát a Komise. Komise v této fázi posuzuje, zda členský stát splnil povinnosti pro něj plynoucí z odsuzujícího rozsudku Soudního dvora, tj. zda jsou splněny podmínky pro podání žaloby dle čl. 260 odst. 2 SFEU; Komise nezkoumá existenci nesplnění povinnosti.<sup>376</sup>

Relativně brzo po vynesení rozsudku Soudního dvora pro nesplnění povinnosti dle čl. 258 SFEU zašle Komise dopis dotčenému členskému státu s dotazy ohledně chystaných opatření ke splnění povinností plynoucích pro něj z rozsudku Soudního dvora. Např. v případě České republiky odsouzené ve věci C-343/08 zaslala Komise České republice tento dopis již měsíc (!) po vynesení rozsudku.<sup>377</sup>

---

<sup>375</sup> Např. stanovisko generálního advokáta ve věci C-241/11 *Komise v. Česká republika*.

<sup>376</sup> Věc T-139/06 *Francie v. Komise*, bod 28.

<sup>377</sup> Rozsudek ve věci C-343/08 *Komise v. Česká republika* byl vyneseno dne 14. ledna 2010, dopis s dotazem na způsob jeho provedení byl České republice doručen dne 19. února 2010 – viz stanovisko generálního advokáta ve věci C-241/11, bod 17.

V případě, že předložené řešení ze strany členského státu není dle názoru Komise dostatečné nebo členský stát nekoná v souladu s tímto vyjádřením, může Komise rozhodnout o zahájení řízení dle čl. 260 odst. 2 SFEU a zašle výzvu k předložení vyjádření, ve kterém uloží státu lhůtu pro odpověď (zpravidla dvouměsíční).

Vzhledem k tomu, že výzva dle čl. 260 odst. 2 SFEU *de facto* nahradila odůvodněné stanovisko,<sup>378</sup> lze požadavky na odůvodněné stanovisko dle čl. 228 SES vztáhnout analogicky také na výzvu dle čl. 260 odst. 2 SFEU. Ve výzvě musí Komise specifikovat své výtky, jasně a srozumitelně. Členský stát musí mít možnost splnit své povinnosti plynoucí z unijního práva, resp. bránit se výtkám Komise.<sup>379</sup> Výtky a odůvodnění ve výzvě tak musí odpovídat následné žalobě. Zároveň Komise upozorní členský stát na možnost uložení sankce.

Opět platí, že je-li Komise nespokojená s odpovědí členského státu, řízení dále pokračuje. V důsledku změn provedených Lisabonskou smlouvou ale může Komise věc rovnou předložit Soudnímu dvoru, čímž se řízení dostane do soudní fáze. Zkrácením prejudiciální fáze řízení dle čl. 260 odst. 2 SFEU o fázi odůvodněného stanoviska, by mělo dle předpokladů Komise dojít též ke zkrácení průměrné délky řízení a to na 8 až 18 měsíců.<sup>380</sup>

#### **4.3.2. Soudní fáze řízení pro nesplnění povinnosti z rozsudku Soudního dvora**

##### **4.3.2.1. Průběh soudní fáze řízení pro nesplnění povinnosti z rozsudku Soudního dvora**

Rozhodne-li kolegium Komise o podání žaloby k Soudnímu dvoru dle čl. 260 odst. 2 SFEU, vypracuje právní služba Komise žalobu, která je následně doručena Soudnímu dvoru. Rozhodujícím okamžikem pro rozhodnutí o podání žaloby bylo dle původního znění čl. 228 SES uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku,<sup>381</sup> což s ohledem na dikci čl. 260 odst. 2 SFEU nově znamená uplynutí lhůty ve výzvě dle čl. 260 SFEU.<sup>382</sup> K tomuto okamžiku bude i Soudní dvůr posuzovat, zda

<sup>378</sup> Jak plyne z věci C-610/10 *Komise v. Španělsko*, ve kterém Soudní dvůr stanovil, že rozhodným okamžikem pro posouzení splnění povinností plynoucích z rozsudku Soudního dvora je uplynutí lhůty ve výzvě dle čl. 260 odst. 2 SFEU, pak se domnívám, že i výzva musí splňovat podobné náležitosti jako dříve odůvodněné stanovisko.

<sup>379</sup> Věc C-1/00 *Komise v. Francie*, bod 53, věc 293/85 *Komise v. Belgie*, bod 13.

<sup>380</sup> Viz Sdělení Komise- Provádění čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU, Úřední věstník C 12, 15.1.2011, s. 1.

<sup>381</sup> Věc C-610/10 *Komise v. Španělsko*, bod 67, věc C-374/11 *Komise v. Irsko*, bod 19.

<sup>382</sup> Viz věc C-610/10 *Komise v. Španělsko*, body 67-68. Sám Soudní dvůr komentoval tento rozsudek, že „při neexistenci odůvodněného stanoviska je třeba za něj považovat datum uplynutí lhůty stanovené ve výzvě dopisem vydané na základě čl. 260 odst. 2 SFEU.“ (Výroční zpráva Soudního dvora za rok 2012, s. 13, dostupná z WWW: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2013->

byly povinnosti z rozsudku splněny či nikoli. Soudní dvůr „myslel“ i na přechodná ustanovení, tj. na případ, kdy řízení bylo zahájeno na základě čl. 228 SES – v takovém případě je „*datum rozhodným pro posouzení existence nesplnění povinnosti datum uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku vydaném před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, tedy před 1. prosincem 2009.*“<sup>383</sup>

Je čistě věcí Komise, zda žalobu podá či nikoli. I v tomto případě se uplatní její široké správní uvážení, jak zmíněno výše.

Rovněž pro žalobu dle čl. 260 odst. 2 SFEU budou analogicky platit požadavky na žalobu dle čl. 258 SFEU. Avšak součástí žaloby dle čl. 260 odst. 2 SFEU bude také návrh na uložení paušální částky nebo penále, a to ve výši, kterou Komise považuje za přiměřenou okolnostem. V dalším se soudní řízení dle čl. 260 odst. 2 SFEU neliší od soudního řízení dle čl. 258 SFEU. Tzn. dělí se také na písemnou a ústní část a zpravidla končí vynesemím rozsudku. A protože právě sankce je nejzajímavějším aspektem řízení dle čl. 260 odst. 2 SFEU, budu se nyní snažit přiblížit způsob jejího stanovení.

#### 4.3.2.2. Způsob stanovení sankce dle čl. 260 odst. 2 SFEU

Tato část je záměrně nazvána „způsob stanovení sankce“, nikoli způsob výpočtu sankce. Pojem „stanovení sankce“ je dle mého názoru širší pojem, který nelze omezit pouze na (prostý) matematický výpočet. Do způsobu stanovení sankce totiž vstupuje příliš mnoho neznámých, resp. též subjektivních faktorů, díky kterým pak stanovení sankce připomíná přípravu alchymistického koktejlu. Navzdory tomu bych se chtěla pokusit tyto faktory, které vedou Komisi a následně Soudní dvůr k uložení sankce, přiblížit.

Nejprve je potřeba připomenout, že za účelem zachování právní jistoty je legalita a legitimita klíčová pro ukládání sankcí ve všech právních systémech.<sup>384</sup> To platí také pro unijní právo. Uložení sankce je rozděleno mezi Komisi a Soudní dvůr. Komise navrhuje Soudnímu dvoru uložení sankce a její výši. Sankci však ukládá pouze Soudní dvůr, který není návrhem Komise dle čl. 260 odst. 2 SFEU vázán, nicméně z něj vychází, resp. jej bere jako užitečné vodítko.<sup>385</sup> Pravomoc Soudního dvora ukládat

---

04/192685\_2012\_6020\_cdj\_ra\_2012\_cs\_proof\_01.pdf, [dostupnost ověřena dne 27. 5. 2013]. Tento přístup Soudní dvůr potvrdil také ve věci C-533/11 *Komise v. Belgie*, bod 32.

<sup>383</sup> C-533/11 *Komise v. Belgie*, bod 32, věc C-496/09 *Komise v. Itálie*, bod 27.

<sup>384</sup> Varju M., Safeguards for Member States in Infringement Procedures under the EC Treaty, dostupné z WW: <http://ssrn.com/abstract=1462637>, [dostupnost ověřena dne 15. 1. 2013].

<sup>385</sup> Věc C-109/08 *Komise v. Řecko*, bod 27.

sankce plyne přímo ze Smluv<sup>386</sup> a má tedy právní základ. Tuto svoji pravomoc Soudní dvůr vykonává s ohledem na okolnosti konkrétního případu a na další faktory, které budou zmíněny dále. Jejich stanovením Soudní dvůr učinil systém ukládání sankcí v rámci práva EU transparentnějším.<sup>387</sup>

Uložení sankce je sledováno vyvíjením ekonomického nátlaku na dotčený členský stát s cílem přinutit jej skončit s porušováním zjištěného neplnění povinnosti. Rozhodnutí o uložení sankce tak nemá nahrazovat jakousi škodu, která měla být způsobena dotčeným porušením ze strany členského státu.<sup>388</sup>

Jak uvedeno výše, jsou dva základní typy sankcí – penále za každý den prodlení se splněním rozsudku dle čl. 260 SFEU a paušální částka. Nicméně Soudní dvůr ve věci C-304/02 umožnil ukládat oba typy sankcí najednou, když slovní spojení „paušální částka nebo penále“ v textu čl. 228 SES vyložil jako konjunkci a nikoli jako disjunkci.<sup>389</sup> Této možnosti Komise využila a ve svých sděleních k ukládání sankcí<sup>390</sup> uvádí, že bude při podání žaloby pro nesplnění povinnosti z rozsudku Soudního dvora navrhopvat jak penále za každý den prodlení, kdy členský stát nevyhoví rozsudku dle čl. 260 SFEU, tak paušální částku.

Penále i paušální částka mají rozdílné funkce. Přestože platí, že uložení paušální částky, resp. penále „*musí v každém jednotlivém případě záviset na všech relevantních skutečnostech souvisejících jak s charakteristikami zjištěného nesplnění povinnosti, tak s přístupem členského státu, jehož se řízení zahájeno na základě článku 228 ES týká,*“<sup>391</sup> rozdílná povaha obou typů sankcí hraje svojí roli. Penále je vhodným prostředkem k donucení členského státu k co nejrychlejšímu zastavení vytýkaného protiprávního jednání a plní tak funkci přesvědčovací.<sup>392</sup> Jde tedy o sankci retrospektivní, neb zpětně reaguje na porušení práva EU.<sup>393</sup> Sankcí v úzkém slova smyslu je tedy paušální částka,

---

<sup>386</sup> Viz zejména věc C-304/02 *Komise v. Francie*.

<sup>387</sup> Varju M., Safeguards for Member States in Infringement Procedures under the EC Treaty, dostupné z WWW: <http://ssrn.com/abstract=1462637>, [dostupnost ověřena dne 15. 1. 2013].

<sup>388</sup> Věc C-304/02 *Komise v. Francie*, bod 91.

<sup>389</sup> Bobek M., Soudní dvůr Evropských společenství: Komise proti Řecku – co stojí porušování práva Společenství, in: Soudní rozhledy 3/2010, s. 114.

<sup>390</sup> Sdělení Komise: Použití článku 228 Smlouvy o ES, SEK(2005)1658, ve znění Sdělení Evropské komise [SEC(2010) 923], kterým se mění sdělení Evropské komise, SEK(2005) 1658, Sdělení Evropské komise: Provádění čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU, SEK(2010) 1371, Sdělení Komise – Aktualizace údajů, které se používají k výpočtu paušální částky a pokuty při řízení o nesplnění povinnosti, COM(2012)6106 final.

<sup>391</sup> Věc C-407/09 *Komise v. Řecko*, bod 30.

<sup>392</sup> Neubauer J., Sankce za nerespektování rozsudku ESD o porušení práva EU, in: Jurisprudence 2/2009, s. 11.

<sup>393</sup> Bobek M., Soudní dvůr Evropských společenství: Komise proti Řecku – co stojí porušování práva Společenství, in: Soudní rozhledy 3/2010, s. 114.

jejíž rolí je potrestat předchozí nečinnost členského státu, zatímco penále má funkci donucovací.<sup>394</sup> Paušální částka má tedy „retributivní funkci, která odpovídá zásadě, že jakékoliv protiprávní jednání musí být potrestáno přiměřenou sankcí, aby byla obnovena vláda práva.“<sup>395</sup> Rozdíl mezi paušální částkou a penále je patrný také při stanovení rozhodného dne pro stanovení jejich výše. V případě penále je totiž rozhodné, zda porušování trvalo v době, kdy je posuzováno Soudním dvorem.<sup>396</sup>

Ve věci C-119/04 *Komise v. Itálie* Soudní dvůr sice konstatoval, že porušení trvalo v době uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku vydaném dle čl. 228 SES, nicméně Komise následně nedoložila, že by porušování trvalo také v době posuzování Soudním dvorem. Proto Soud zamítl návrh na uložení penále.

Bez ohledu na rozdílnou funkci penále a paušální částky platí, že oba typy sankcí slouží témuž účelu, kterým je donutit členský stát splnit povinnosti pro něj plynoucí z rozsudku Soudního dvora a tím zajistit aplikaci práva EU.<sup>397</sup> Oba typy sankcí se tak vzájemně doplňují.<sup>398</sup>

Komise navrhuje výši sankce, a to jak penále, tak paušální částky, na základě pravidel, která zveřejňuje ve svých sděleních.<sup>399</sup> Tato sdělení Komise přijala „z důvodů průhlednosti“<sup>400</sup> na základě kritérií stanovených judikaturou Soudního dvora. Značná část textu v podstatě kodifikuje tuto judikaturu.<sup>401</sup> První sdělení k použití článku 228 SES Komise publikovala již v roce 1996; v roce 1997 bylo toto sdělení doplněno sdělením o metodě výpočtu penále. V roce 2001 Komise stanovila koeficient délky porušení k výpočtu penále. Stávající sdělení je z roku 2005<sup>402</sup> a poměrně přesně uvádí postup výpočtu navrhované sankce.

Důvodem pro přijetí sdělení ohledně aplikace čl. 228 SES, resp. dnes čl. 260 SEU, je kromě transparentnosti také požadavek předvídatelnosti sankcí pro členské státy, přičemž výše sankcí musí být stanovena postupem v souladu se zásadou

<sup>394</sup> Stanovisko generálního advokáta ve věci C-241/11 *Komise v. Česká republika*, bod 32.

<sup>395</sup> Stanovisko generálního advokáta ve věci C-241/11 *Komise v. Česká republika*, bod 34.

<sup>396</sup> Věc C-119/04 *Komise v. Itálie*.

<sup>397</sup> Věc C-121/07 *Komise v. Francie*, bod 57.

<sup>398</sup> Prete L., Smulders B., The Comming Age Of Infringements Proceedings, in: Common Market Law Review 4, 2010, s. 51.

<sup>399</sup> Sdělení Komise: Použití článku 228 Smlouvy o ES, SEK(2005)1658, ve znění Sdělení Evropské komise [SEC(2010) 923], kterým se mění sdělení Evropské komise, SEK(2005) 1658, Sdělení Evropské komise: Provádění čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU, SEK(2010) 1371, Sdělení Komise – Aktualizace údajů, které se používají k výpočtu paušální částky a pokuty při řízení o nesplnění povinnosti, C(2012)6106 final.

<sup>400</sup> Jde o slova, která Komise uvádí ve svém sdělení k použití článku 228 Smlouvy o ES, SEC(2005)1658.

<sup>401</sup> Bobek M., Soudní dvůr Evropských společenství: Komise proti Řecku – co stojí porušování práva Společenství, in: Soudní rozhledy 3/2010, s. 114.

<sup>402</sup> Sdělení Komise: Použití článku 228 Smlouvy o ES, SEK(2005)1658.

proporcionalitu a rovného zacházení se všemi členskými státy. Komise totiž musí před Soudním dvorem odůvodnit navrhovanou výši částky sankce.

Na tomto místě je také vhodné zmínit povahu sdělení Komise. Sdělení je nenormativním aktem, pro Komisi je však závazné a může se od zde stanového postupu odchýlit pouze v odůvodněných případech, jinak by tím byla porušena zásada rovného zacházení.<sup>403</sup> Vydání pravidel pro navrhování sankcí ze strany Komise však nepodmiňují výlučnou pravomoc Soudního dvora ukládat sankce.<sup>404</sup>

Pro stanovení výše sankcí jsou rozhodující tři základní kritéria, kterými jsou: (a) závažnost porušení práva, (b) doba trvání tohoto porušování a (c) odstrašující účinek sankce postačující k zamezení recidivy. Vždy však platí, že sankce v konkrétním případě musí být přiměřená okolnostem a úměrná zjištěnému porušení práva i platební schopnosti členského státu.<sup>405</sup> V této souvislosti je nutno zmínit rozhodnutí ve věci C-279/11 *Komise v. Irsko*, kde Soudní dvůr při stanovení paušální částky vzal v úvahu ekonomické potíže provázející Irsko v době finanční krize.<sup>406</sup>

Co se konkrétního (matematického) výpočtu sankce týká, Komise při stanovení výše denní sazby penále vynásobí jednotnou základní paušální sazbu (stanovenou sdělením Komise) koeficientem závažnosti a koeficientem doby trvání. Získaný součin vynásobí pevným koeficientem určitého státu (koeficient  $n$ ), který zohledňuje platební schopnost tohoto státu a počet jeho hlasů v Radě. Komise stanovila pro každý členský stát „jeho vlastní“ koeficient. V případě České republiky je tento koeficient  $n = 3,34$ .<sup>407</sup>

Při stanovení paušální částky pak vychází z minimální pevné paušální částky, která je opět stanovena pro každý členský stát zvlášť. Pro Českou republiku je stanovena minimální částka 1.768.000,- euro.<sup>408</sup> Konkrétní částka se stanoví vynásobením denní sazby počtem dní, kdy členský stát pokračoval v porušování práva. Tím se výpočet paušální částky do značné míry shoduje se způsobem výpočtu penále; avšak tento způsob výpočtu se použije v případě, je-li takto vypočtená výsledná částka vyšší než minimální paušální částka. Minimální paušální částka má totiž zabránit navrhování čistě symbolických částek.<sup>409</sup>

---

<sup>403</sup> Stanovisko generálního advokáta ve věci C-241/11 *Komise v. Česká republika*, bod 40.

<sup>404</sup> Věc C-304/02 *Komise v. Francie*, bod 85.

<sup>405</sup> Věc C-387/97 *Komise. Řecko*, věc C-287/01 *Komise v. Španělsko*.

<sup>406</sup> Věc C-279/11 *Komise v. Irsko*, body 47-48.

<sup>407</sup> Viz Sdělení Komise C(2012) 6106 final.

<sup>408</sup> Viz sdělení Komise C(2012) 6106 final.

<sup>409</sup> Stanovisko generálního advokáta ve věci C-241/11 *Komise v. Česká republika*, bod 93.

Matematický výpočet se může zdát relativně jednoduchý. Stanovení návrhu sankce a její následné uložení Soudním dvorem je silně ovlivněno konkrétním případem a právě výše uvedenými kritérii, na kterých je výpočet návrhu sankce ze strany Komise založen. Soudní dvůr při ukládání sankce postupuje případ od případu, neukládá sankce na základě nějakého automatismu.<sup>410</sup> A z těchto kritérií pro stanovení sankce je zřejmě nejproblematictější kritérium závažnosti porušení,<sup>411</sup> které obsahuje složku objektivní a subjektivní,<sup>412</sup> přičemž právě subjektivní aspekt způsobuje problémy.

Pokud má být hodnocena závažnost protiprávního jednání, pak je dle judikatury Soudního dvora nutné vzít v úvahu všechny okolnosti nesplnění dotčených povinností, což představuje také zohlednění důsledků nesplnění povinností vyplývajících z rozsudku pro soukromé a veřejné zájmy, resp. dopady na zájmy Unie jako celku, tak pro zájmy jednotlivců, a zohlednění naléhavosti, s níž je třeba přimět dotčený členský stát k tomu, aby dostál svým povinnostem.<sup>413</sup> Dále je nutno zohlednit význam porušení unijní právní normy, resp. kontext a význam konkrétního ustanovení unijního práva, které nebylo provedeno,<sup>414</sup> a také přístup dotčeného členského státu k nápravě situace.<sup>415</sup> Tyto dopady jsou podrobněji specifikovány dalšími kritérii, která jsou přehledně uvedena ve sdělení Komise k aplikaci čl. 260 SFEU.<sup>416</sup> Z poslední doby je vidět, že Soudní dvůr také zohledňuje faktory jako opakované porušení povinností v daném sektoru, absence rozhodnutí o zastavení porušování, nedostatek vůle konat, pozdní splnění, které však nebylo provázeno dalšími těžkostmi.<sup>417</sup>

Za subjektivní složku lze označit právě přístup členského státu k nápravě, tj. „*zda členský stát jednal po vyhlášení prvního rozsudku o nesplnění povinnosti v dobré víře.*“<sup>418</sup> Je možno se domnívat, že bude uložena jiná sankce členskému státu, který se aktivně snaží přijmout nápravná opatření,<sup>419</sup> a jiná státu, který se přijetí nápravných

---

<sup>410</sup> Prete L., Smulders B., The Comming Age of Infringements Proceedings, in: Common Market Law Review 4, 2010, s. 52.

<sup>411</sup> Stanovisko generálního advokáta ve věci C-241/11 *Komise v. Česká republika*, bod 44.

<sup>412</sup> Stanovisko generálního advokáta ve věci C-241/11 *Komise v. Česká republika*, bod 50.

<sup>413</sup> Srov. např. věc C-177/04 *Komise v. Francie*, bod 62.

<sup>414</sup> Srov. stanovisko generálního advokáta ve věci C-121/07 *Komise v. Francie*, bod 52.

<sup>415</sup> Srov. např. věc C-568/07 *Komise v. Řecko*, bod 44.

<sup>416</sup> Sdělení Komise: Použití článku 228 Smlouvy o ES, SEK(2005)1658, ve znění Sdělení Evropské komise [SEC(2010) 923], kterým se mění sdělení Evropské komise, SEK(2005) 1658, bod 16 a následující.

<sup>417</sup> Prete L., Smulders B., The Comming Age of Infringements Proceedings, in: Common Market Law Review 4, 2010, s. 54.

<sup>418</sup> Stanovisko generálního advokáta ve věci C-241/11 *Komise v. Česká republika*, bod 51.

<sup>419</sup> Pod aktivním jednáním státu si lze představit např. včasné předložení důvěryhodného harmonogramu přijetí opatření Komisi, započetí legislativního procesu bezprostředně po vynesení prvního rozsudku, apod.

opatření vyhýbá, resp. je neodůvodněně oddaluje. Opět slovy generálního advokáta ve věci C-241/11 pro posouzení aktivního přístupu členského státu je třeba „*určit, zda dané nesplnění povinností je důsledkem úmyslného nebo pouze nedbalostního jednání, a případně stupeň uvedené nedbalosti*“,“<sup>420</sup> protože v případě rozhodování o uložení sankce může Soudní dvůr „*zohlednit skutečné obtíže, které může mít členský stát při plnění povinností vyplývajících z rozsudku na základě článku 258 SFEU*.“<sup>421</sup>

Přístup členského státu k nápravě může být dokonce i polehčující okolností, o čemž svědčí případ Švédska, které bylo nedávno poprvé odsouzeno k zaplacení paušální částky ve věci C-270/11. Soudní dvůr konstatoval, že „*jakožto polehčující okolnost je však potřeba zohlednit skutečnost, že Švédské království dosud nikdy neopomnělo splnit povinnosti vyplývající z rozsudku vydaného Soudním dvorem na základě článku 258 SFEU*.“<sup>422</sup> Podobně připomněl Soudní dvůr také snahu Belgie ve věci C-533/11.<sup>423</sup> Opačný přístup ukázala např. Itálie, která byla „kritizována“ Soudním dvorem ve věci C-496/09<sup>424</sup> za opakované neplnění povinnosti z rozsudku Soudního dvora.

Objektivní složku kritéria závažnosti je pak třeba hledat zejména ve vztahu k povaze protiprávního jednání, přičemž relevantními jsou faktory jako doba trvání nesplnění povinnosti od rozsudku, jímž bylo toto nesplnění určeno, a dotčené veřejné a soukromé zájmy.<sup>425</sup>

Právě návrh výše paušální částky Komise ve věci C-241/11 podrobil generální advokát kritice. Dle jeho názoru se jednalo o nekonzistentní přístup, který zejména měl problémy obstát v kontextu jiných případů, ve kterých Komise navrhovala uložení sankce. Neodpovídala zejména výše navrhované sankce (konkrétně koeficient závažnosti), protože navzdory dlouhé době pro přijetí potřebných nápravných opatření prokázala Česká republika loajální spolupráci s Komisí při nápravě, když přijala novou právní úpravu. Ostatně to byl i důvod, proč Komise navrhla paušální částku ve výši přes tři miliony eur.<sup>426</sup> Generální advokát však navrhl částku 1 milion eur, což je dokonce méně než minimální částka stanovená pro Českou republiku, jak uvedeno výše. Soudní

---

<sup>420</sup> Stanovisko generálního advokáta ve věci C-241/11 *Komise v. Česká republika*, bod 52.

<sup>421</sup> Stanovisko generálního advokáta ve věci C-241/11 *Komise v. Česká republika*, bod 52.

<sup>422</sup> Věc C-270/11 *Komise v. Švédsko*, bod 55.

<sup>423</sup> Věc C-533/11 *Komise v. Belgie*, body 59-60.

<sup>424</sup> Věc C-496/09 *Komise v. Itálie*, body 89-90.

<sup>425</sup> Věc C-374/11 *Komise v. Irsko*, bod 51.

<sup>426</sup> Konkrétně částku 3 364 395,20 eur.



dvůr nakonec uložil částku 250.000,- euro. „Ocenil“ zejména loajální přístup České republiky a omezené dopady na soukromé a veřejné zájmy.

#### 4.3.2.3. Výkon rozsudku dle čl. 260 odst. 2 SFEU

S přihlédnutím ke všem faktorům stanoví Soudní dvůr sankci a vynese rozsudek dle čl. 260 odst. 2 SFEU, kterým je uloženo státu zaplatit peněžitou částku. Avšak rozsudkem dle čl. 260 odst. 2 SFEU řízení pro nesplnění povinnosti nekončí. Na celé řízení dle čl. 260 odst. 2 SFEU je nutno pohlížet jako na zvláštní soudní řízení, „jehož účelem je výkon rozsudků, jinými slovy za prostředek soudního výkonu rozhodnutí.“<sup>427</sup> Po vynesení rozsudku dle čl. 260 SFEU nastává okamžik pro výkon rozsudku, tj. skutečné zaplacení sankce členským státem. Za výkon rozsudku dle čl. 260 odst. 2 SFEU<sup>428</sup> považují v této souvislosti postup Komise při vymáhání zaplacení sankce a nyní bych k němu chtěla učinit pár poznámek.

Soudní dvůr přímo ve výroku stanoví, že sankci (bez ohledu na to, zda se jedná o paušální částku nebo penále nebo obojí) má členský stát zaplatit na „účet „Vlastní zdroje Evropské unie“.“<sup>429</sup> V souladu s čl. 311 SFEU jde o příjem rozpočtu Unie.<sup>430</sup>

Komise, která je odpovědná za plnění unijního rozpočtu v souladu s čl. 317 SFEU a v souladu s tzv. Finančním nařízením,<sup>431</sup> musí vymáhat sankce připadající do rozpočtu Unie.<sup>432</sup> Po ověření splnění stanovených podmínek vyzve členský stát k zaplacení.<sup>433</sup> V praxi to znamená, že Komise zašle členskému státu výzvu zaplatit Soudním dvorem stanovenou částku s uvedením doby pro zaplacení, včetně upozornění na stanovení úroků. Členský stát po obdržení této výzvy (*de facto* faktury) by měl zaplatit. Potud se zdá, že situace není nijak problematická.

Problém může nastat v případě, že je členskému státu uloženo zaplacení penále, které není ve výroku rozsudku – na rozdíl od paušální částky - uvedeno pevnou částkou. Soudní dvůr v rozsudku uvede, že se členskému státu ukládá zaplatit stanovenou výši penále za každý den prodlení s provedením opatření nezbytných k vyhovění rozsudku vydaného dle čl. 258 SFEU po dobu od vydání rozsudku dle čl. 260 SFEU do dne

<sup>427</sup> Věc C-304/02 Komise v. Francie, bod 92.

<sup>428</sup> Postup výkonu rozsudku dle čl. 260 odst. 2 SFEU bude analogicky platit také pro uložení sankce dle čl. 260 odst. 3 SFEU, přestože je vydán v typově jiném řízení pro nesplnění povinnosti.

<sup>429</sup> Viz např. věc C-610/10 Komise v. Španělsko.

<sup>430</sup> Z hlediska rozpočtové struktury jde o tzv. jiné příjmy.

<sup>431</sup> Nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1605/2002 ze dne 25. června 2002, kterým se stanoví finanční nařízení o souhrnném rozpočtu Evropských společenství.

<sup>432</sup> Věc T-33/09 Portugalsko v. Komise, bod 62.

<sup>433</sup> Věc T-139/06 Francie v. Komise, bod 36.

splnění rozsudku dle čl. 258 SFEU.<sup>434</sup> Ve výroku není uveden den rozhodný pro výpočet celkové částky penále, tj. chybí počet dnů pro vynásobení denního penále. A právě stanovení rozhodného dne může být problémem.

S ohledem na roli Komise coby strážkyně Smluv a s ohledem na její odpovědnost za vykonávání rozpočtu, je logické, že je to Komise, která bude rozhodný den stanovovat. Komise tedy bude posuzovat, zda členský stát přijal opatření ke splnění rozsudku dle čl. 258 SFEU, jak to učinila u Portugalska,<sup>435</sup> které bylo odsouzeno k zaplacení penále rozsudkem C-70/06. Následně Portugalsko nesouhlasilo se stanovením výše penále ze strany Komise.

Spor se vedl o určení dne rozhodného pro stanovení výše penále. S ohledem na nedostatečnost portugalských opatření Komise ve své výzvě stanovila vyšší částku penále. Portugalsko následně napadlo výzvu před Tribunálem (viz T-33/09 *Portugalsko v. Komise*). Spor se týkal stanovení rozhodného dne pro výpočet sankce, způsobu řešení sporů v případě výkonu rozsudku dle čl. 260 SFEU mezi Komisí a členským státem, a rozsahu pravomoci Komise posuzovat dostatečnost opatření přijatých členským státem k vyhovění rozsudku Soudního dvora.

Tribunál sice přiznal Komisi právo vymáhat částky sankcí do rozpočtu Unie a za tím účelem možnost posoudit dostatečnost opatření přijatých členským státem k vyhovění rozsudku Soudního dvora, avšak výkon této pravomoci nesmí zasahovat do práv členských států ani do výlučné pravomoci Soudního dvora rozhodovat o souladu vnitrostátních právních předpisů s právem EU. Pokud tedy Komise měla portugalská opatření za nedostatečná k vyhovění rozsudku, nemohla z toho vyvodit důsledky pro výpočet penále stanoveného Soudním dvorem, ale měla zahájit postup dle čl. 226 SES.<sup>436</sup> Bude zajímavé sledovat výsledek tohoto sporu, který pokračuje projednáváním kasačního opravného prostředku Komise (viz C-292/11 P).

Závěrem bych ještě uvedla, co hrozí členskému státu v případě nezaplacení stanovené sankce. Soudním dvorem a následně Komisí potvrzená částka sankce je totiž pohledávkou Unie vůči členskému státu a splňuje-li podmínky pro provedení zápočtu v souladu s čl. 73 odst. 1 Finančního nařízení,<sup>437</sup> může Komise částku sankce započíst

---

<sup>434</sup> Viz např. výrok ve věci C-610/10 *Komise v. Španělsko*.

<sup>435</sup> Podobnou situaci zažila také Francie, která nesouhlasila se stanovením penále ze strany Komise uloženého Soudním dvorem ve věci C-304/02 *Komise v. Francie*. Francie napadla rozhodnutí o neplatnost u Tribunálu ve věci T-139/06 *Francie v. Komise*, nicméně dříve byl vynesena rozsudek v případě Portugalska ve věc T-33/09.

<sup>436</sup> Věc T-33/09 *Komise v. Španělsko*, bod 89.

<sup>437</sup> Podmínky pro zápočet jsou, že částka je jistá, splatná a stanovená pevnou částkou.

oproti platbě určené státu z rozpočtu EU. Komise této možnosti využívá, s čím má ostatně zkušenosti též Česká republika.<sup>438</sup>

Jak plyne z výše uvedeného, Komise tedy má nástroje, jak zajistit výkon rozsudku, resp. skutečné zaplacení uložené sankce.

#### **4.4. Postup při ukládání sankcí při nesplnění oznamovací povinnosti k provedení směrnic přijatých legislativním postupem**

Lisabonská smlouva zavedla možnost uložit v případě nesplnění oznamovací povinnosti k provedení směrnic přijatých legislativním postupem uložit sankci již při prvním předložení Soudnímu dvoru. Komise tak zahájí řízení dle čl. 258 SEU, přičemž zároveň může navrhnout uložení sankce dle čl. 260 odst. 3 SFEU.

Předmětem porušení v tomto typu řízení je neoznámení přijetí vnitrostátních předpisů (tj. jde o nenotifikační infringement) přijatých k provedení unijní směrnice přijaté legislativním postupem dle čl. 289 SFEU, tj. legislativní akty. V případě neprovedení nelegislativních aktů<sup>439</sup> musí Komise postupovat postupem dle čl. 258 SFEU. Rozhodným okamžikem pro posouzení porušení je uplynutí lhůty pro transpozici, resp. chybějící oznámení vnitrostátních prováděcích opatření k tomuto datu ve zvláštní databázi Komise vedené pro tyto účely.

Nesplnění povinnosti oznámit prováděcí opatření v sobě zahrnuje, jak celkové nesplnění této povinnosti, tak neúplné oznámení. K neúplnému oznámení může dojít např., pokud se transpoziční opatření nevztahují k celému území členského státu nebo pokud je transponována pouze část směrnice.<sup>440</sup> Avšak je tenká hranice mezi neúplným oznámením směrnice, pro které lze využít postupu dle čl. 260 odst. 3 SFEU, a nesprávným provedením směrnice, pro které je nutno postupovat výlučně dle čl. 258 SFEU.

V prvním případě, kdy členský stát provede směrnicí pouze částečně a zbytek neprovede vůbec, lze jednoznačně postupovat dle čl. 260 odst. 3 SFEU. Takový postup je i v souladu s účelem daného ustanovení, za který lze bezesporu považovat eliminaci případů částečné transpozice, kdy členský stát kalkuluje s tím, že Komise nebude takové porušení stíhat. Avšak v případě, že členský stát namítá plnou transpozici, kterou

---

<sup>438</sup> Viz věc T-465/08 *Česká republika v. Komise*.

<sup>439</sup> Nejčastěji jde o prováděcí směrnice přijímaných Komisí – viz též Malíř J. et al., *Česká republika v Evropské unii (2004-2009). Institucionální a právní aspekty členství*, Praha, Ústav státu a práva, 2009, s. 224.

<sup>440</sup> Sdělení Komise- Provádění čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU, Úřední věstník C 12/01, 15.1.2011, bod 19.

však Komise považuje za nedostatečnou, není zcela zřejmé, zda lze postup dle čl. 260 odst. 3 SFEU využít. V takovém případě se totiž bude jednat spíše o tzv. věcný infringement, tj. o nesprávnou transpozici, nikoli o neprovedení směrnice, a mělo by tedy být postupováno dle čl. 258 SFEU. Ostatně sama Komise ve svém sdělení k provádění čl. 260 odst. 3 SFEU předpokládá, že případný spor o dostatečnost vnitrostátních prováděcích předpisů povede k zahájení řízení dle čl. 258 SFEU. Konečné vyjasnění situace však dá až rozhodnutí Soudního dvora.

Co se průběhu řízení týká, probíhá v jádru stejně jako řízení dle čl. 258 SFEU, tj. analogicky se na něj také použijí pravidla řízení pro nesplnění povinnosti, kde není možnost využít čl. 260 odst. 3 SFEU. Podstata je totiž stále stejná, tj. řízení pro nesplnění povinnosti, které je vedeno dle čl. 258 SFEU, pouze k němu přistupuje možnost uložení sankce již v prvním kole řízení.

Řízení pro nesplnění povinnosti oznámit přijetí vnitrostátních opatření k provedení směrnice přijaté legislativním postupem se také dělí se na prejudiciální fázi před Komisí a judiciální před Soudním dvorem. Je zahájeno formálním upozorněním, protože tzv. nenotifikační infringementy nejsou řešeny v rámci projektu EU Pilot. Následné odůvodněné stanovisko obsahuje upozornění Komise na záměr využít čl. 260 odst. 3 SFEU. Po marném uplynutí lhůty stanovené v odůvodněném stanovisku může Komise předložit věc Soudnímu dvoru. Pokud chce Komise využít možnosti dle čl. 260 odst. 3 SFEU, pak musí být součástí žaloby také návrh na uložení sankce.

V následném řízení před Soudním dvorem musí Komise unést vlastně dvojí důkazní břemeno – jednak musí prokázat, že k porušení skutečně došlo, jednak musí prokázat, že Komisí navrhovaná sankce odpovídá závažnosti porušení.

Komise za účelem provádění čl. 260 odst. 3 SFEU, zejména za účelem navrhování sankcí, přijala sdělení Komise- Provádění čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU,<sup>441</sup> ve kterém zveřejnila postup při aplikaci tohoto ustanovení a způsob navrhování sankce. Tou může být uložení paušální částky nebo penále, případně obojího najednou. I při přijetí tohoto sdělení vycházela Komise z principů stanovených Soudním dvorem pro ukládání sankcí, které platí pro aplikaci čl. 260 odst. 2 SFEU.<sup>442</sup> Základními kritérii stanovení sankcí tak jsou závažnost porušení práva EU, doba trvání tohoto porušení a odstrašující účinek sankce postačující k zamezení recidivy. Sankce musí být pro členské státy předvídatelné, jejich výše musí být stanovena v souladu se

---

<sup>441</sup> SEK(2010) 1371.

<sup>442</sup> Viz sdělení Komise- Použití čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU, SEK(2010) 1371, s. 2.

zásadou proporcionality a zásadou rovného zacházení se všemi členskými státy. Zároveň je nutno zachovat odstrašující účinek sankce. I (matematický) způsob výpočtu penále a paušální částky je stejný jako v případě sankce dle čl. 260 odst. 2 SFEU.

Soudní dvůr není ani v tomto případě návrhem Komise co do výše sankce vázán, nicméně oproti čl. 260 odst. 2 SFEU sankce uložená Soudním dvorem nesmí překročit výši navrhovanou Komisí. Soudní dvůr zároveň v rozsudku stanoví den, ke kterému nabude platební povinnost účinku.

#### **4.5. Závěr**

Jak snad patrně z výše uvedeného, průběh řízení pro nesplnění povinnosti není nic jednoduchého ani krátkého. Celé řízení se sestává z několika fází: (1) řízení dle čl. 258 SFEU, které se dělí na část prejudiciální, která má fázi formálního upozornění a odůvodněného stanoviska, a na část soudní, (2) řízení dle čl. 260 SFEU, která má také prejudiciální a soudní část. Lze tedy hovořit o jednom, několikastupňovém řízení pro nesplnění povinnosti, které se sestává ze dvou částí. V první dle čl. 258 SFEU se teprve určuje, zda k porušení povinnosti došlo, ve druhé dle čl. 260 SFEU se pak vynucuje splnění předchozího odsuzujícího rozsudku. Lze však hovořit také o dvou odlišných řízeních, protože každé má jinou funkci. Řízení dle čl. 260 SFEU vynucuje povinnost z prvního řízení dle čl. 258 SFEU. K řízení podle čl. 260 SFEU vůbec nemusí dojít, pokud členský stát splní povinnosti pro něj plynoucí z rozsudku dle čl. 258 SFEU. To je možná hlavní důvod, proč lze rozlišovat dvě různá řízení.

Ať již hovoříme o jednom nebo o dvou řízeních, řízení je několikafázové. Domnívám se, že je tomu tak zejména proto, aby bylo bezpochyby určeno, zda k porušení práva EU došlo či nikoli, resp. aby bylo mezi státem a Komisí vyjasněno, v čem porušení práva EU spočívá, což s konečnou platností rozhodne až Soudní dvůr EU. Důsledně se dbá na zajištění práva členského státu na obhajobu. Důvodem však je také to, že cílem prejudiciální části řízení je dosáhnout smíru, ať již v podobě přijetí opatření k nápravě nebo vyjasnění, že k porušení povinnosti ve skutečnosti nedošlo.

Z části o proceduře řízení pro nesplnění povinnosti jsem pro své další zkoumání v samostatné části identifikovala následující problémy řízení pro nesplnění povinnosti: (1) široké uvážení Komise, (2) absence lhůt pro úkony EK v předsoudní fázi řízení, (3) zaměňování porušení spočívající v neúplném oznámení provedení směrnice s porušením spočívajícím v neúplném nebo nesprávném provedení směrnice,

(4) nutnost, aby proběhla dvě řízení k uložení finanční sankce (s výjimkou možnosti dle čl. 260 odst. 3 SFEU), (5) důsledky deklaratorní povahy rozsudku dle čl. 258 SFEU na jeho řádné provedení členským státem, (6) nejasná pravomoc Komise při posuzování splnění povinnosti po vydání rozsudku dle čl. 260 SFEU, (7) nejasnost zahájení řízení dle čl. 260 SFEU, (8) nejasnost výše sankcí v případě konkrétního porušení a v neposlední řadě (9) absence právního základu projektu EU Pilot. Tyto problémy jsou dle mého názoru natolik závažné, že si zaslouží hlubší pozornost a proto jim je věnována samostatná část této práce.

Nicméně bych se ještě zmínila několik poznatků z procedury řízení pro nesplnění povinnosti, a sice (a) propojenost mezi řízeními, (b) vývoj postavení Komise a členského státu v řízení a (c) absence povinnosti Komise podat žalobu pro nesplnění povinnosti k Soudnímu dvoru a ukládání sankcí.

Přestože se prejudiciální část řízení jak dle čl. 258 SFEU, tak dle čl. 260 SFEU odehrává pouze mezi členským státem a Komisí, zatímco v judiciální části do hry vstupuje Soudní dvůr, příp. další členské státy jako vedlejší účastníci soudního řízení, jsou obě části propojené. Propojenost je dána zejména tím, že řádný průběh prejudiciální části je podmínkou přípustnosti žaloby.<sup>443</sup> V této souvislosti je nutno podtrhnout zejména požadavek na shodu (byť ne doslovnou) mezi formálním upozorněním, odůvodněným stanoviskem a žalobou, resp. výzvou dle čl. 260 odst. 2 a následnou žalobou. Tím vlastně Soudní dvůr „nutí“ Komisi řádně provést prejudiciální fázi.

Z popsaného průběhu řízení pro nesplnění povinnosti, jak se domnívám, dobře plynou odlišná práva a postavení Komise a dotčeného členského státu, popsané již v předchozí části o aktérech řízení pro nesplnění povinnosti. Avšak právě průběh řízení znovu ukazuje široké uvážení Komise, které je do určité míry kompenzováno právem členského státu na obhajobu a důsledností Soudního dvora při hlídání dodržování tohoto práva. Zatímco v prejudiciální části je Komise nad členským státem, resp. její postavení je silnější, protože jedná z titulu jí svěřené vrchnostenské pravomoci, v soudní části řízení se postavení Komise a členského státu, jakožto účastníků řízení, dorovnávají. Kromě výše zmíněné důslednosti Soudního dvora při zkoumání přípustnosti žaloby o tom svědčí i fakt, že ne vždy Komise před Soudním dvorem uspěje, jak zmíněno na několika místech této práce, Soudní dvůr neváhá Komisi i pokárat (např.

---

<sup>443</sup> Viz např. věc C-186/06 *Komise v. Španělsko*, bod 18.

za nesprávnou formulaci návrhových žádání). Že členské státy svrchovanost Komise v prejudiciální části respektují, potvrzuje i skutečnost, že řada řízení pro nesplnění povinnosti se k Soudnímu dvoru vůbec nedostane, protože se členské státy snaží přijmout nápravná opatření co nejdříve.<sup>444</sup>

Silné postavení Komise dokládá také to, že Komise není povinna podat žalobu pro nesplnění povinnosti k Soudnímu dvoru. Jde sice o důsledek její široké diskrece, nicméně absence této povinnosti se může zdát neslučitelná s její rolí strážkyně Smluv. Avšak bylo-li Komisi přiznáno toto postavení, pak je důvěra v ní nejspíš natolik vysoká, že by neměly vznikat pochybnosti o tom, zda je dostatečně kompetentní k tomu, aby rozhodla, zda podá či nepodá žalobu. Komise se nejspíš řídí při svém rozhodování jednak přístupem členského státu k věci, k závažnosti porušení z hlediska práva EU (které ale zřejmě již dostatečně závažné bude, jinak by Komise řízení nezahájila), ale také hledisky strategie a taktiky vedení sporů. Pokud členský stát v předchozí fázi prokázal dostatek pádných argumentů na svoji obhajobu, může Komise změnit názor a překvalifikovat jednání státu a žalobu nepodat. Takový postup je pak v souladu s cílem prejudiciální části řízení, kterým je mimo jiné dosáhnout smíru. Tím je dle mého názoru absence povinnosti podat žalobu „zhojena“.

Možnost uložení sankce za nesplnění povinnosti plynoucí ze Smluv, tj. též z předchozího odsuzujícího rozsudku Soudního dvora, je pak podle mého názoru na celém řízení pro nesplnění povinnosti nejzajímavější, o čemž ostatně svědčí i řada diskuzí na toto téma.<sup>445</sup> Jak jsem uvedla v úvodu ke způsobu stanovení sankcí, ukládání sankcí dle čl. 260 SFEU lze – byť s určitou mírou nadsázky- označit za alchymii. Přestože sankce mají být předvídatelné, rozdílnost situací, ve kterých dochází k porušení unijního práva, a role subjektivního prvku jsou určitými tajemnými přísadami, jejichž míchání jsem se snažila poodhalit. Judikatura není v tomto směru tak bohatá a stále se točí kolem upřesňování kritérií pro stanovení sankcí. Jistě bude

---

<sup>444</sup> Dle údajů Komise (Viz Sdělení Komise o lepším monitoringu aplikace práva Společenství, KOM (2002) 725 v konečném znění, s. 4) je přibližně 85% infringementů uzavřeno před vydáním odůvodněného stanoviska, tzn. před druhou fází prejudiciálního řízení, a přibližně 93% případů je uzavřeno před podáním žaloby k Soudnímu dvoru.

<sup>445</sup> Bobek M., Soudní dvůr Evropských společenství: Komise proti Řecku – co stojí porušování práva Společenství, in: Soudní rozhledy 3/2010, s. 112, Komárek J., Francie zaplatí 20 mil. EUR za nesplnění rozsudku Soudního dvora, in: Právní rozhledy 18/2005, str. 688 – 691, Neubauer J., Sankce za nerespektování rozsudku ESD o porušení práva EU, in: Jurisprudence 2/2009, s. 9-13, Pelikánová I., Porušení komunitárního práva členskými státy postihuje Evropský soudní dvůr sankcemi, in: Právní zpravodaj 9/2005, str. 1-5, Wennerås P., A New Dawn for Commission Enforcement under Articles 226 And 228 EC: General and Persistent (GAP) Infringements, Lump Sums and Penalty Payment, in: Common Market Law Review 43, s. 31-62, 2006.

rozmnožena poté, co se k Soudnímu dvoru dostanou případy, u kterých Komise využije možnosti čl. 260 odst. 3 SFEU uložit sankci již při prvním předložení Soudnímu dvoru. Lze očekávat objasnění kritérií pro stanovení sankce v těchto případech a další upřesnění stanovování sankcí v ostatních případech.

Že jsou sankce důležitým tématem, potvrzuje skutečnost, že nejsou symbolické. Nejedná se o úplné drobné, přestože někteří jsou toho názoru, že jsou příliš malé.<sup>446</sup> Výše peněžní částky může znepríjemnit život správcům národního rozpočtu, zejména v době finanční krize. Španělsko se zřejmě s ohledem na pomoc z EU neradovalo z penále ve výši 50.000,- euro za každý den prodlení a z paušální částky ve výši 20 milionů euro uložené mu rozsudkem v roce 2012 ve věci C-610/10, když v témže roce došlo k dalšímu poklesu domácího hrubého produktu. Členské státy jsou si vědomy, že uloženou sankci musí zaplatit, resp. rizika jejího započtení oproti jiné platbě z unijního rozpočtu, což se ostatně již v minulosti stalo České republice.<sup>447</sup>

Leckdo může pochybovat o smyslu ukládání peněžních sankcí např. za pozdní přijetí legislativy, avšak v případě mezinárodní organizace se jedná o efektivní nástroj. Kromě zbavení nebo dočasného suspendování účastnických práv se právě peněžní sankce jeví jako nejefektivnější. A pokud si uvědomíme, že drtivá část porušení znamená dopady na vnitřní trh, přičemž právě kvůli fungujícímu vnitřnímu trhu EU vznikla, ukládání peněžitých sankcí dostává logiku. I proto je dle mého názoru výše sankce odvozena od platební schopnosti jednotlivých států.

Zároveň je oblast ukládání sankcí v řízení pro nesplnění povinnosti jednou ze stále se rozvíjejících oblastí jak práva EU, tak samotného řízení pro nesplnění povinnosti.<sup>448</sup> Je to jednak díky novým možnostem daným Lisabonskou smlouvou, jednak jde o důsledek odvážnější politiky Komise a přístupu Soudního dvora. Od počátečního váhání ze strany Komise sankční část řízení vůbec zahajovat<sup>449</sup> a následně navrhopvat sankce, přešla Komise téměř k automatickému navrhování sankcí, a to jak penále, tak paušální částky, ve všech případech, kdy to bude možné. Tento svůj postup ostatně deklarovala i ve svých sděleních týkajících se ukládání sankcí, aby tak předešla námitkám členských států, že nebyly seznámeny s tímto postupem. Zároveň tím bylo učiněno zadost požadavku předvídatelnosti sankcí.

---

<sup>446</sup> Nicolaides P., Oberg H., *The Compliance Problem in the European Union*, Eipascope 2006/1.

<sup>447</sup> Viz T-465/08 *Česká republika v. Komise*.

<sup>448</sup> Viz též Prete L., Smulders B., *The Coming Age of Infringements Proceedings*, in: *Common Market Law Review* 4, 2010, s. 49.

<sup>449</sup> Viz také tabulka č. 1 v části 4.3. této práce.



Při svém zkoumání průběhu řízení pro porušení Smluv jsem snad postihla většinu jeho aspektů. Avšak narazila jsem také na otázku, proč jsou vlastně takové rozdíly mezi návrhem Komise na uložení sankce a její výši a skutečnou výší sankce uložené Soudním dvorem. Stojí za tím snad přílišné ambice Komise? Těžko lze hovořit o neerudovanosti jejích pracovníků. Z poslední doby lze poukázat na první pokutu uloženou České republice v řízení pro nesplnění povinnosti ve věci C-241/11, která měla dle Komise být téměř 3, 5 miliónů euro, dle generálního advokáta milión euro a Soud nakonec stanovil částku 250 tisíc euro. Samozřejmě, coby občanu České republiky, jsem za nízkou sankci ráda. Avšak nedokážu si vysvětlit tyto rozdíly mezi návrhy Komise a výslednou sankcí uloženou Soudním dvorem, které jsou patrné také z dílčího srovnání provedené D. Hadrouškem,<sup>450</sup> resp. B. Jackem.<sup>451</sup> Na nejasný postup Komise upozornil i generální advokát ve svém stanovisku k C-241/11, jak jsem uvedla výše. Odpověď snad přinese další akademické zkoumání nebo vývoj judikatury Soudního dvora.

S ohledem na výše uvedené se domnívám, že právě možnost ukládání sankcí a reálné využívání této možnosti, dělá z řízení pro nesplnění povinnosti efektivní nástroj k zajištění vymáhání závazků plynoucích pro členské státy z jejich členství v EU. Možnost uložení sankce, ale i její reálné ukládání se dle mého názoru podílí na efektivním fungování Unie.

---

<sup>450</sup> Hadroušek D., Speeding up Infringement Procedures: Recent Developments Designed to Make Infringement Procedures More Effective, in: Journal for Environmental & Planning Law, 9.3-4/2012, tabulka č. 1.

<sup>451</sup> Jack B., Article 260(2)TFEU: An Effective Judicial Procedure for the Enforcement of Judgements?, in: European Law Journal, Vol. 19, No. 3, May 2013, tabulka č. 1, s. 420.

## **5. ÚSKALÍ ŘÍZENÍ PRO NESPLNĚNÍ POVINNOSTI**

Jak jsem již upozorňovala v úvodu této práce, chtěla bych se také zaměřit na problémy, které řízení o nesplnění povinnosti provází. Možná není nutné tyto doprovodné jevy nazývat „problémy“, nicméně je dle mého názoru skutečností, že tyto charakteristiky řízení o porušení Smluv mohou snižovat význam a efektivitu tohoto řízení, jakožto nástroje k vymáhání plnění povinností plynoucí pro státy ze Smluv. V ideálním případě by měly být dle mého názoru tyto problémy odstraněny nebo alespoň minimalizovány či vyváženy vhodnými právními instituty. Leč nežijeme v ideálním světě a proto se domnívám, že je dobré tyto problémy alespoň pojmenovat.

### **5.1. Příčiny problémů řízení pro nesplnění povinnosti**

Pokud se budeme zabývat problémy řízení pro porušení Smluv, je vhodné pokusit se definovat jejich příčiny. Dle mého názoru jsou tu dvě hlavní příčiny, byť lze jistě najít i jiné příčiny.<sup>452</sup>

Zprvče jaksi přirozeně platí, že subjekty, kterým jsou ukládány povinnosti, ať již jsou to státy nebo jednotlivci, ne vždy takto stanovené povinnosti důsledně dodržují. To je dáno povahou člověka a jím založených spolků (států nebo mezinárodních organizací). Věřit, že vždy všichni členové budou dodržovat stanovená pravidla, je iluzorní. Ostatně sama existence řízení pro nesplnění povinnosti je na tomto založena.

Zadruhé množství unijních předpisů a jejich složitost ve spojení s relativně velkým počtem členských států, jejich rozmanitými právními řády, právními kulturami a rozdílnými politickými a jinými zájmy, je ideálním podhoubím pro nedodržování dohodnutých pravidel, ať již úmyslně nebo neúmyslně. Komise si složitost unijního práva uvědomuje, a proto již před delší dobou přišla s iniciativou zjednodušování legislativy.<sup>453</sup> Bohužel zatím toto úsilí nedošlo kýmžých výsledků.

### **5.2. K jednotlivým úskalím řízení pro nesplnění povinnosti**

#### **5.2.1. Délka řízení pro nesplnění povinnosti**

Prvním problémem řízení pro nesplnění povinnosti je jeho délka. Ze zprávy Komise z února 2013<sup>454</sup> plyne, že průměrná délka trvání prejudiciální fáze řízení

---

<sup>452</sup> Dumbrovský T., Řízení pro porušení smlouvy jako delikt ní systém a pravomoc Komise, in: Jurisprudence 5/2011, s. 10- 19.

<sup>453</sup> Viz např. Akční program pro snižování administrativní zátěže v Evropské unii (KOM(2007) 23 v konečném znění.

<sup>454</sup> Zpráva o stavu implementace směrnice vnitřního trhu, tzv. 26. edice Internal Market Scoreboard z 18. 2. 2013, dostupné z WWW: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/score/docs/score26\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/score/docs/score26_en.pdf), [dostupnost ověřena dne 8. 4. 2013].

o porušení Smluv je 26 měsíců. Ve sdělení z roku 2007<sup>455</sup> Komise byla co do statistik přesnější. Rozlišila délku trvání dle fáze, ve kterém je řízení skončeno. K uzavření stížnosti před zasláním formálního upozornění je v průměru zapotřebí 19 měsíců, zatímco uzavření před vydáním odůvodněného stanoviska trvá asi 38 měsíců a k uzavření případů před předložením Soudnímu dvoru je potřeba 50 měsíců.

Že dlouhotrvající řízení je problémem a snižuje jeho efektivitu a odrazující funkci (tj. schopnost odradit státy od porušování unijního práva) je asi zřejmé. Komise sama přiznává, že „*Zpoždění nebo chyby při uplatňování práva Společenství oslabují samotný systém, snižují možnosti dosažení cílů, které sleduje, a zbavují občany a podniky výhod, které jim z tohoto systému vyplývají.*“<sup>456</sup> Je tím také snižována právní jistota ohledně přesného určení práva a povinností členských států, resp. výkladu unijního práva, zda určité jednání státu je či není protiprávní. To platí zejména pro tzv. věcné infringementy.

Z těchto důvodů je tedy délka řízení pro nesplnění povinnosti jedním z nejzávažnějších faktorů, byť je zřejmá snaha Komise délku řízení zkracovat, o čemž svědčí zejména její monitoring implementace unijního práva EU či zavedení tzv. projektu EU Pilot.

Dle mého názoru je dlouhotrvající řízení způsobeno několika faktory: (1) příliš širokým uvážením Komise, (2) absencí lhůt pro jednotlivé úkony Komise a (3) nutnosti dvou odsuzujících rozsudků před uložením finanční sankce. Tyto faktory budou samostatně faktory rozebrány dále.

### **5.2.2. Příliš široké uvážení Komise**

Široké uvážení Komise lze asi považovat za problém s nejširšími dopady na řízení. Jak uvedeno výše v části 2, Komise disponuje širokým uvážením ohledně jednotlivých úkonů v řízení. Má uvážení nejen, zda řízení zahájit, ale také zda v něm pokračovat (tj. zahájit další fázi řízení) nebo kdy (a zda vůbec) podat žalobu k Soudnímu dvoru.

Navíc tato diskrece je absolutní,<sup>457</sup> neomezená. Soudní dvůr dokonce tuto diskreci potvrdil<sup>458</sup> a ani jeho bohatá judikatura ji příliš neomezila. Na věci nic nemění

---

<sup>455</sup> Komise Evropa přinášející výsledky – uplatňování práva Společenství, KOM (2007) 502 v konečném znění z 5. 9. 2007, s. 6.

<sup>456</sup> Sdělení Komise Evropa přinášející výsledky – uplatňování práva Společenství, KOM (2007) 502 v konečném znění z 5.9. 2007, s. 6.

<sup>457</sup> Dumbrovský T., Řízení pro porušení smlouvy jako delikt ní systém a pravomoc Komise, in: Jurisprudence 5/2011, s. 10.

<sup>458</sup> Případ 247/87 *Star Fruit v. Komise*.

ani snaha Komise tuto diskreci omezovat svými sděleními.<sup>459</sup> Tomáš Dumbrovský však tvrdí,<sup>460</sup> že v jednom směru je diskrece Komise omezena. Povinnost nápravy porušení plyne za splnění dalších podmínek přímo z povinnosti péče; existuje tedy nezávisle na rozhodnutí Soudu. Jestliže existuje povinnost nápravy situace ještě před rozhodnutím Soudu, pak má Komise povinnost stíhat porušení a nikoli se snažit o dosažení smíru.<sup>461</sup>

Takto široké uvážení Komise sebou nutně nese důsledky pro řízení o porušení Smluv. Těmi jsou: (1) nutnost selektivního rozhodování Komise o tom, která porušení budou stíhána, ze selektivity rozhodování plyne (2) rozpor se zásadou nediskriminace a rovného přístupu, (3) právní nejistota členských států, (4) dlouhotrvající řízení pro nesplnění povinnosti a (5) snížení efektivity řízení. Nyní bych učinila k některým důsledkům širokého uvážení Komise v rámci infringementu pár poznámek.

Jestliže má Komise diskreci, zda řízení pro nesplnění povinnosti zahájí, znamená to také, že má diskreci i v tom, která porušení bude stíhat. Je logické,<sup>462</sup> že nemůže stíhat všechna porušení a že tedy bude stíhat jen některá, tj. bude si vybírat, která porušení bude stíhat. Lze tedy hovořit o selektivním rozhodování Komise.<sup>463</sup> Přestože takový postup se může zdát v rozporu s rovným přístupem ke spravedlnosti a k nediskriminaci,<sup>464</sup> z praktického hlediska není příliš mnoho jiných řešení. S cílem minimalizace tohoto rizika přijala Komise sdělení o lepší kontrole aplikace komunitárního práva,<sup>465</sup> ve kterém si vytyčila následující priority pro stíhání porušení unijního práva, na která se bude zaměřovat. Zejména bude stíhat porušení, která ohrožují principy zákonnosti, tj. zejména porušení nadřazenosti a jednotné aplikace unijního práva, porušení základních lidských práv a svobod a závažné škody pro finanční zájmy Unie. Selektivita tak představuje manažerský nástroj k racionalizaci

---

<sup>459</sup> Viz např. Sdělení Komise Radě a Evropskému Parlamentu „Aktualizace sdělení o vztazích se stěžovatelem v případech uplatňování práva Unie“, (KOM(2012) 154 v konečném znění), Sdělení Komise o lepším monitoringu aplikace práva Společenství (KOM (2002) 725 v konečném znění), Sdělení Komise: Použití článku 228 Smlouvy o ES, SEK(2005)1658, ve znění Sdělení Evropské komise [SEC(2010) 923], kterým se mění sdělení Evropské komise, SEK(2005) 1658, Sdělení Evropské komise: Provádění čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU, SEK(2010) 1371, Sdělení Komise – Aktualizace údajů, které se používají k výpočtu paušální částky a pokuty při řízení o nesplnění povinnosti, C(2012)6106 final, apod.

<sup>460</sup> Dumbrovský T., Řízení pro porušení smlouvy jako deliktní systém a pravomoc Komise, in: *Jurisprudence* 5/2011, s. 10- 19.

<sup>461</sup> Dumbrovský T., Řízení pro porušení smlouvy jako deliktní systém a pravomoc Komise, in: *Jurisprudence* 5/2011, s. 18- 19.

<sup>462</sup> Už z principu, že ne o všech se dozví.

<sup>463</sup> Ibanez A. J. G., *A Deeper Insight into Article 169*, Jean Monnet Working Papers 11/98, s. 139.

<sup>464</sup> Ibanez A. J. G., *A Deeper Insight into Article 169*, Jean Monnet Working Papers 11/98, s. 140.

<sup>465</sup> Commission communication on better monitoring of the application of Community law, COM(2002)725 final.

procesu řízení pro porušení Smluv a jeho efektivního využívání.<sup>466</sup>

Avšak Komise samozřejmě ne vždy striktně plní sebou samou stanovená pravidla,<sup>467</sup> s čímž souvisí další důsledek širokého uvážení Komise, a sice, že Komise rozhodováním o infringementech může sledovat svoje vlastní (politické) zájmy,<sup>468</sup> příp. prosadit svoje legislativní návrhy.<sup>469</sup> Díky tomu má řízení o porušení práva EU, coby nástroj k vynucení unijního práva, politický nádech, který v případě vynucování práva fyzickými a právníckými osobami (zpravidla) chybí.

Široce pojatá diskrece také dle mého názoru způsobuje právní nejistotu členských států, případně dalších subjektů, a to ve třech směrech. Není jasné, zaprvé, co je vlastně porušení unijního práva, resp. jaké porušení bude stíháno,<sup>470</sup> zadruhé, kdy bude stíháno zahájeno, a zatřetí, kdy bude skončeno.

Důsledek, který tak lze mimo jiné připsat širokému uvážení Komise, je délka řízení, která je jistě výsledkem několikasupřňového řízení a absence lhůt, jak bude ukázáno dále, ale široké uvážení Komise také hraje svoji roli. Právě délka řízení pro porušení povinnosti snižuje jeho efektivitu.

Výše uvedené důsledky dle mého názoru potvrzují, že široké uvážení Komise je určitým problémem. Na druhou stranu je těžko jej vyřešit. Ostatně široké uvážení Komise zatím spíše funguje – nezdá se, že by je Komise příliš zneužívala. Komise se sama snaží odhalit karty svého rozhodování v řízeních o porušení Smluv, jak o tom svědčí např. stanovení kritérií výběru porušení, která bude stíhat. Lze určitě najít případy, u kterých lze tvrdit, že jsou nestandardní ve srovnání s jinými, když např. Komise v některých případech postupuje rychleji než v jiných. To byl již zmiňovaný případ České republiky ve věci C-241/11, na což ostatně upozornil i generální advokát, byť rozhodně nepoužil slova zneužití.

Ale omezení diskrece Komise by mohlo mít spíše negativní dopady již jen tím, že by k tomu bylo zapotřebí změny práva, tj. dohody všech členských států. Uvážení

---

<sup>466</sup> Bonnie A., *The Evolving Role of the European Commission in the Enforcement of Community Law: From Negotiating Compliance to Prosecuting Member States?*, in: *Journal of Contemporary European Research*, Volume 1, Issue 2 (2005), s. 43.

<sup>467</sup> Ibanez A. J. G., *A Deeper Insight into Article 169*, Jean Monnet Working Papers 11/98, s. 141.

<sup>468</sup> Např. v případě prvních rozsudků ve věci „Otevřené nebe“ (případy, kdy Komise vytýkala neslučitelnost dvoustranných leteckých dohod některým členským státům s USA – např. C-472/98 *Komise v. Belgie.*), některé státy argumentovaly tím, že důvodem zahájení těchto řízení bylo donutit Radu k otevření jednání s USA o letecké dohodě mezi EU a USA.

<sup>469</sup> Prete a Smulders tyto snahy Komise eufemisticky nazývají jako podporu a stimulaci progresivního vývoje unijního práva a politiky v některých oblastech – viz Prete L., Smulders B., *The Comming Age of Infringements Proceedings*, in: *Common Market Law Review* 4, 2010, s. 14.

<sup>470</sup> A to navzdory judikatuře Soudního dvora a navzdory kritériím stanoveným Komisí.

také může omezit Soudní dvůr svojí judikaturou, avšak nezdá se, že by tak zásadnějším způsobem činil. Osobně se domnívám, že široké uvážení je určitou protiváhou množství porušení a porušovatelů, kteří sami toto postavení Komisi udělily.

### **5.2.3. Absence lhůt pro úkony Komise v předsoudní fázi řízení**

Další okolností, kterou lze označit za problém řízení pro nesplnění povinnosti, je absence lhůt pro úkony Komise v předsoudní fázi řízení. V soudní fázi, resp. po podání žaloby k Soudnímu dvoru, se již situace mění, protože Statut a Jednací řád Soudního dvora stanoví lhůty pro úkony účastníků v řízení.

Primární právo je ohledně pravidel pro prejudiciální fázi řízení pro porušení Smluv velmi stručné; nestanoví žádné lhůty pro jednotlivé úkony Komise v řízení. Absence lhůt ve spojení se širokým uvážením Komise ohledně zahájení jednotlivých úkonů v řízení způsobuje právní nejistotu dotčených subjektů a je dle mého názoru také důvodem pro dlouhotrvající řízení a následky s tím spojené (viz výše).

Absence lhůt je o to paradoxnější, že lhůty nejsou stanoveny pouze pro úkony Komise. Naopak členskému státu určuje lhůty Komise (byť na základě judikatury Soudního dvora), a to jak pro odpověď na formální upozornění, tak na odůvodněné stanovisko (zpravidla dvouměsíční). Nic na tom příliš nemění ani skutečnost, že Komise musí vzít v potaz vyjádření státu zaslání po lhůtě.

Navíc absence lhůt pro úkony Komise znamená také absenci diferenciace lhůt v závislosti na typu úkonu (resp. fáze řízení) a k závažnosti porušení, resp. rozsahu opatření, která je nutná přijmout k nápravě. Komise tyto faktory při stanovení lhůt nezohledňuje<sup>471</sup> a ukládá lhůty v podstatě automaticky. Je ale podstatný rozdíl mezi lhůtou pro odpověď na formální upozornění a lhůtou pro reakci na odůvodněné stanovisko. Dva měsíce na odpověď na formální upozornění, ve kterém teprve Komise předkládá prvotní (často velmi nepřesné) výtky, je jistě velmi reálnou lhůtou. Členský stát zpravidla tuší, v čem porušení spočívá a jaká by měla být náprava, avšak formální upozornění výtky teprve formuluje. Lhůta dva měsíce pro nápravu vytýkaných porušení od vydání odůvodněného stanoviska již tak reálná není.<sup>472</sup> Od členského státu se vyžaduje akce, velmi často přijetí legislativních opatření, což ve většině členských států, vyžaduje delší čas. Podobný problém se lhůtou platí i pro výzvu dle čl. 260 odst. 2 SFEU, kde ji však lze akceptovat, vzhledem k tomu, že výtky jsou již dlouho členskému státu známy a měl tudíž dostatečný čas na nápravu.

<sup>471</sup> Ibanez A. J. G., A Deeper Insight into Article 169, Jean Monnet Working Papers 11/98, s. 148.

<sup>472</sup> Ibanez A. J. G., A Deeper Insight into Article 169, Jean Monnet Working Papers 11/98, s. 148.

Komise ale po odpovědi ze strany členského státu nemá stanoveno, za jak dlouho má vydat odůvodněné stanovisko, resp. podat žalobu k Soudnímu dvoru, čímž se objevil prostor pro prodlužování řízení. Přestože tento stav může někdy členskému státu vyhovovat, neb získá více času na přípravu opatření k nápravě, dle mého názoru není vhodné neúměrně dlouho prodlužovat právní nejistotu ohledně toho, zda k porušení práva došlo či nikoli. Navíc i odsuzující rozsudek může být pro stát „vítaný“, a to minimálně ze dvou důvodů. Zaprvé bude dán konečný výklad sporné legislativy EU, zadruhé bude mít členský stát v ruce dostatečně silný argument (a sice hrozbu sankce) pro přijetí vnitrostátních opatření.

Pro ilustraci – v případě České republiky patří do prvního ranku např. řízení týkající se tzv. skupinové registrace pro účely DPH,<sup>473</sup> ve kterém Soudní dvůr s konečnou platností vyložil sporný čl. 11 směrnice o DPH<sup>474</sup> ohledně tzv. skupinové registrace k DPH. Soud nakonec připustil účast osob nepovinných k dani na těchto skupinách.<sup>475</sup> Do druhé skupiny pak patří např. řízení<sup>476</sup> týkající se neprovedení některých ustanovení směrnice o posuzování vlivů na životní prostředí.<sup>477</sup> Český transpoziční předpis<sup>478</sup> byl přijat teprve pod tíhou řízení pro nesplnění povinnosti.<sup>479</sup>

Prodlužování řízení snižuje jeho efektivitu. Je-li cílem řízení přimět členský stát k nápravě, pak by mělo řízení být relativně rychlé tak, aby také případná sankce podle čl. 260 SFEU byla uložena v reálném čase. Takto uložená sankce by zároveň mohla přispět i ke zvýšení politické odpovědnosti vlády v členských státech. Vzhledem k době trvání řízení pro nesplnění povinnosti, zejména doby nutné pro uložení sankce podle čl. 260 SFEU, se stává, že vláda (nebo Parlament), která je skutečně zodpovědná za porušení unijního práva, resp. minimálně za pozdní přijetí nápravných opatření, již dávno není u moci v době uložení sankce. To dle mého názoru pak přispívá k určité laxnosti při nápravě porušení unijního práva.

Z hlediska vyváženosti procesních práv Komise a členského státu ani skutečnost, že Komise přijala interní pravidla, na absenci lhůt nic nemění. Daná pravidla totiž

---

<sup>473</sup> Věc C-109/11 *Komise v. Česká republika*.

<sup>474</sup> Směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty.

<sup>475</sup> Věc C-85/11 *Komise v. Irsko*.

<sup>476</sup> Věc C-378/09 *Komise v. Česká republika*.

<sup>477</sup> Směrnice Rady 85/337/EHS o posuzování vlivů určitých veřejných a soukromých projektů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>478</sup> Zákon č. 436/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 100/2001 Sb., o posuzování vlivů na životní prostředí, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>479</sup> Viz důvodová zpráva k návrhu zákona- sněmovní tisk 901/0, V. volební období Poslanecké sněmovny, dostupné z WWW: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=5&ct=901&ct1=0>, [dostupnost ověřena dne 4. 2013].

nejdou právně závazná a navíc nejsou Komisí zveřejňována.<sup>480</sup>

Právní jistotě by tak bylo učiněno zadost, pokud by členský stát byl schopen odhadnout délku řízení, resp. dobu na nápravu. Řízení by tak jistě bylo i efektivnější, když pro nic jiného, tak že by Komise byla nucena konat. Avšak s ohledem na množství členských států a porušení z jejich strany by zavedení lhůt pro Komisi znamenalo neúměrné zatížení a tím i nutně zvýšené náklady. Lze také předpokládat, že by Komise s ohledem na lhůty nepříliš zkoumala vyjádření státu nebo že by dokonce odpovědnost za stíhání porušení „přehrávala“ na Soudní dvůr, když by spíš podala žalobu, než by věc se členským státem řádně řešila. Pak se nabízí otázka, zda by takto získané výhody převýšily náklady (nikoli jen finanční) s tím spojené.

#### **5.2.4. Zaměňování typů řízení pro nesplnění povinnosti ze strany Komise**

Jak uvedeno v části 2, lze rozlišovat několik typů řízení pro nesplnění povinnosti v závislosti na typu porušení, zejména řízení tzv. nenotifikační a tzv. věcná řízení, což má dopady na proces řízení pro nesplnění povinnosti. V případě neoznámení provedení směrnice přijaté legislativním postupem lze zároveň s prvním předložením věci Soudnímu dvoru předložit také návrh na uložení sankce dle č. 260 odst. 3 SFEU, což znamená zrychlení řízení a zvýšení pravděpodobnosti uložení sankce. Komise tak má samozřejmě zájem na co nejčastějším využití možnosti dané čl. 260 odst. 3 SFEU, zejména s ohledem na liknavost členských států s prováděním směrnic.

A zde se Komise může dostat do potíží. Komise se totiž snadno může dopustit „záměny“<sup>481</sup> porušení spočívajícího v neúplném oznámení provedení směrnice s porušením spočívajícím v neúplném nebo nesprávném provedení směrnice. Zaměnit tzv. nenotifikační řízení s řízením pro nesprávné provedení směrnice může být překvapivě snadné. Nenotifikační řízení zahrnuje také neúplné oznámení vnitrostátních prováděcích předpisů, na což Komise upozorňuje ve svém sdělení k provádění čl. 260 odst. 3 SFEU.<sup>482</sup> A k záměně s řízením pro nesprávné provedení směrnice postačí, když Komise oznámené vnitrostátní předpisy vyhodnotí jako neúplné a zahájí tak řízení dle čl. 258 SFEU s možností použití postupu dle čl. 260 odst. 3 SFEU. Následovat bude spor mezi Komisí a členským státem o to, zda jsou oznámená prováděcí opatření úplná. Také na to pamatuje Komise ve svém sdělení: „*Případný spor o tom, zda jsou oznámená*

<sup>480</sup> Ibanez A. J. G., A Deeper Insight Into Article 169, Jean Monnet Working Papers 11/98, s. 6.

<sup>481</sup> Možná by byl vhodnější termín „nesprávná kvalifikace“, ale tak bych Komisi vkládala záměr, který nemusí mít.

<sup>482</sup> Sdělení Komise k provádění čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU, SEK(2010) 1371 v konečném znění, bod 19.



*prováděcí opatření nebo právní předpisy existující ve vnitrostátním právním řádu dostatečné, povede k zahájení běžného řízení o správném provedení směrnice podle článku 258.*<sup>483</sup>

Oprávněnost mých obav o zaměňování těchto typů řízení však ukáže až judikatura Soudního dvora.

#### **5.2.5. Nutnost dvou řízení o nesplnění povinnosti pro uložení finanční sankce**

Domnívám se, že pro efektivnost řízení o porušení Smluv je nutná skutečná hrozba sankce v reálném (tj. relativně krátkém) čase, lhostejno, že cílem řízení o nesplnění povinnosti není primárně uložení sankce. S tím souvisí další problém řízení o porušení Smluv snižujícím jeho efektivitu, kterým je nutnost provést dvě řízení pro nesplnění povinnosti, tj. nejprve dle čl. 258 SFEU a poté dle čl. 260 SFEU, aby mohl Soudní dvůr uložit členskému státu finanční sankci.

Nelze samozřejmě zapomenout na možnost danou čl. 260 odst. 3 SFEU, nicméně ta je dána pouze pro nesplnění oznamovací povinnosti u unijních směrnic přijatých legislativním postupem. Tzn., jde pouze o část řízení, byť z hlediska dopadů na společný trh tu nejzávažnější. Tato změna však zároveň ukazuje, že je možné spojení řízení s určením, zda došlo k porušení povinnosti, s řízením o uložení sankce. Pokud totiž budu řízení pro porušení Smluv brát jako řízení svojí povahou analogické správněprávnímu řízení, pak je možné tato dvě řízení spojit v jedno. Nutnost dvou odsuzujících rozsudků Soudního dvora, tj. dvou řízení o porušení povinnosti jak ve fázi prejudiciální,<sup>484</sup> tak soudní, má dle mého názoru vliv na určitou liknavost členských států s plněním svých závazků. A tím se znovu dostáváme ke snižování efektivnosti řízení.

#### **5.2.6. Deklaratorní povaha rozsudku dle čl. 258 SFEU jako problém pro řádné provedení rozsudku**

Rozsudek dle čl. 258 SFEU je svojí povahou deklaratorní,<sup>485</sup> tzn., Soudní dvůr ve výroku konstatuje, zda členský stát právo EU porušil či nikoli. Přestože je jasné, že k porušení došlo a často je také zřejmé, v čem porušení spočívá, může být pro členský stát obtížné zjistit, jaká (konkrétní) opatření má přijmout k nápravě. Deklaratorní povaha rozsudku dle čl. 258 SFEU tak může způsobovat nejasnosti ohledně jeho

<sup>483</sup> Sdělení Komise k provádění čl. 260 odst. 3 Smlouvy o fungování EU, SEK(2010) 1371 v konečném znění, bod 19.

<sup>484</sup> Na výše uvedeném nic nemění ani skutečnost, že Lisabonská smlouva zkrátila sankční řízení dle čl. 260 SFEU o fázi odůvodněného stanoviska. Stále je nutno, aby byla zahájena a provedena dvě řízení.

<sup>485</sup> Ibanez A. J. G., A Deeper Insight Into Article 169, Jean Monnet Working Papers 11/98, s. 23.

řádného provedení. Lze oprávněně namítnout, že nejde o tak častý případ; není-li směrnice transponována, je zřejmé, že k transpozici dojít musí. Je-li Soudem konstatován rozpor vnitrostátního předpisu s právem EU, je zřejmé, že musí být zrušen.

Nicméně ne vždy je situace tak jasná. Z rozsudku lze sice více nebo méně dovodit, jaká opatření má členský stát přijmout k nápravě,<sup>486</sup> pro efektivitu řízení o porušení Smluv by se možná zdálo vhodnější, kdyby Soudní dvůr tato opatření naznačil explicitněji. Stát sice nápravná opatření sezná také z jednání s Komisí, avšak Komise je „protivníkem“ v řízení, konečné slovo má jedinečně Soudní dvůr: „*Z ducha Smlouvy a spojení mezi články 226 a 228 ES vyplývá, že rozsudek Soudního dvora, jímž bylo konstatováno nesplnění povinnosti, jakož i následný rozsudek, jímž bylo konstatováno, že prvnímu rozsudku nebylo v plném rozsahu vyhověno, je třeba považovat za právní rámec umožňující členskému státu přesně určit nezbytná opatření, která mají být přijata k dosažení souladu s unijním právem.*“<sup>487</sup> To jsou sice hezká slova, avšak do značné míry alibistická. Tím spíš, že k možnosti požádat o výklad rozsudku dle čl. 258 SFEU, pokud si členský stát není jeho výkladem jistý,<sup>488</sup> Soudní dvůr již konstatoval, že „*Vzhledem k tomu, že otázka, jaká opatření vyplývají z rozsudku určujícího nesplnění povinnosti podle článku 226 ES, tedy nemá nic společného s předmětem takového rozsudku, nemůže být tato otázka předmětem žádosti o výklad tohoto rozsudku.*“<sup>489</sup>

Příkladem nejasnosti ohledně opatření potřebných k nápravě je pro mně rozhodnutí ve věci C-343/08 *Komise v. Česká republika*, dle kterého Česká republika porušila právo EU tím, že neprovedla některá ustanovení směrnice 2003/41/ES,<sup>490</sup> přestože takovéto instituce nemohly být na jejím území zakládány a jsou typické pro tzv. druhý důchodový pilíř. Soudní dvůr konstatoval, že „*ačkoliv podle použitelné vnitrostátní úpravy nelze na území České republiky vzhledem k neexistenci druhého pilíře legálně založit instituci zaměstnaneckého penzijního pojištění, má tento členský stát povinnost plně provést ustanovení ...směrnice 2003/41 tím, že ve svém vnitrostátním právním řádu přijme...právní a správní předpisy k tomuto účelu nezbytné a uvede je v účinnost.*“<sup>491</sup> Zároveň připustil, že Česká republika není povinna provedením dotčené

<sup>486</sup> Ibanez A. J. G., A Deeper Insight into Article 169, Jean Monnet Working Papers 11/98, s. 23.

<sup>487</sup> Věc T-139/06 *Francie v. Komise*, bod 43.

<sup>488</sup> Stanovisko generálního advokáta ve věci C-241/11 *Komise v. Česká republika*, bod 70.

<sup>489</sup> Věc C-503/04 *Komise v. Německo*, bod 15.

<sup>490</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/41/ES ze dne 3. června 2003 o činnostech institucí zaměstnaneckého penzijního pojištění a dohledu nad nimi.

<sup>491</sup> Věc C-343/08 *Komise v. Česká republika*, bod 52.

směrnice „*nijak...měnit svůj vnitrostátní důchodový systém.*“<sup>492</sup> Soudní dvůr tedy po České republice chtěl přijmout právní úpravu spíše informativní povahy pro budoucí subjekty, které by měly o tuto činnost v budoucnu (za předpokladu, že bude povolena) zájem vykonávat.<sup>493</sup>

Nejasnost situace potvrdil i generální advokát ve svém stanovisku ve věci C-241/11 *Komise v. Česká republika*, který proti České republice zahájila Komise podle čl. 260 SFEU. Generální advokát doslova řekl, že „*s ohledem na zvláštní situaci panující v České republice mohl velmi široký výklad směrnice 2003/41, který hájila Komise v rámci první žaloby pro nesplnění povinnosti, skutečně vyvolávat zmatek.*“<sup>494</sup>

Druhý příklad pak demonstruje, že by výrok Soudního dvora dle čl. 258 SEU, resp. návrhová žádání Komise coby žalobce, měl být lépe formulován. Jde o případ Portugalska, které bylo odsouzeno ve věci C-275/03 za nezrušení vnitrostátního nařízení se silou zákona, které se týkalo náhrady škody osobám poškozeným porušením práva EU v oblasti veřejných zakázek. Protože dotčené nařízení nebylo zrušeno ani po rozhodnutí Soudního dvora, podala Komise žalobu dle ex-čl. 228 SES (věc C-70/06).

Soudní dvůr následně potvrdil, že Portugalsko porušilo povinnosti z rozsudku ve věci C-275/03, když dotčené nařízení nezrušilo, za což uložil opakující se denní penále. Z výroku ve věci C-275/03 totiž plynulo, že Portugalsko má zrušit konkrétní předpis, což udělalo. Avšak zároveň přijalo novou právní úpravu týkající se stejné problematiky, kterou Komise označila také za rozpornou s právem EU. Z tohoto důvodu spočítala jinou výši denního penále, s čímž Portugalsko nesouhlasilo a podalo žalobu na neplatnost u Tribunálu. Tribunál pak ve věci T-33/09 rozhodl ve prospěch Portugalska. Dle Tribunálu totiž Komise překročila svoji pravomoc, protože jedině Soudnímu dvoru přísluší posuzovat slučitelnost vnitrostátního práva s právem EU<sup>495</sup> a proto je nutné napadené rozhodnutí přijmout.<sup>496</sup>

Oba výše uvedené rozsudky Soudního dvora podle mého názoru poukazují na vhodnost lepší formulace jak návrhových žádání Komise, tak rozhodnutí Soudu, aby byla nápravná opatření patrnější. To klade nároky jak na Komisi, která formuluje návrhová žádání, ale též na Soudní dvůr, který s konečnou platností rozhoduje. Z formulace by mělo být členskému státu a následně také Komisi zřejmé, jaká opatření

<sup>492</sup> Věc C-343/08 *Komise v. Česká republika*, bod 54.

<sup>493</sup> Věc C-343/08 *Komise v. Česká republika*, bod 50 a 41.

<sup>494</sup> Viz stanovisko generálního advokáta ve věci C-241/11 *Komise v. Česká republika*, bod 67.

<sup>495</sup> Rozhodnutí ve věci T-33/09 *Portugalsko v. Komise*, bod 58 a 61.

<sup>496</sup> Sluší se však podotknout, že Komise podala opravný prostředek proti rozhodnutí Tribunálu a nyní věc řeší Soudní dvůr (viz C-292/11 P).

mají být přijata. Tak se členské státy budou moci (pokud budou chtít) podobným potíží jako Česká republika v řízení ve věci C-343/08 vyhnout. Zároveň se tím do určité míry zamezí „vyhýbání“ se plnění povinností, jak to *de facto* udělalo Portugalsko ve věci C-70/06. V případě C-343/08 byl výrok čistě deklaratorní a odůvodnění příliš nejasné. Na druhé straně ve věci C-70/06 byl výrok příliš určitý a proto bylo jednoduché jej obejít. Portugalsko totiž formálně svojí povinnost splnilo – zrušilo vnitrostátní předpis v souladu s požadavkem výroku. Nepředpokládalo se, že bude přijata nová právní úprava s téměř stejnými nedostatky, pro které měla být zrušena ta původní.

#### **5.2.7. Nejasná pravomoc Komise při posuzování splnění povinnosti po vydání rozsudku dle čl. 260 SFEU**

Ze znění Smlouvy o fungování EU a i z dosavadní judikatury Soudního dvora<sup>497</sup> je zřejmé, že jedině Soudní dvůr může s konečnou platností konstatovat, zda došlo k nesplnění povinnosti plynoucí jak ze Smluv, tak z předchozího rozsudku Soudního dvora. Zdá se tedy, že není pochyb o tom, který orgán má posuzovat, zda členský stát splnil povinnosti, které mu plynou z odsuzujícího rozsudku Soudního dvora.

Avšak praxe již ukázala problém i u této zdánlivě zřejmé situace. Odkazují se opět na případ Portugalska, které se prostřednictvím žaloby na neplatnost rozhodnutí Komise o stanovení výše denního penále plynoucího z rozsudku dle čl. 260 SFEU domáhalo změny částky opakujícího se penále (viz věc T-33/09 *Portugalsko v. Komise*) uložené Portugalsku rozsudkem ve věci C-70/06. Spor se ve skutečnosti však dotkl pravomoci Komise posuzovat, zda došlo ke splnění rozsudku Soudního dvora. Komise měla na základě rozsudku ve věci C-70/06 dva úkoly. Jednak ověřit, kdy (tj. ke kterému dni) došlo ke zrušení rozsudkem konkretizovaného vnitrostátního předpisu, jednak zajistit a případně vymáhat dle příslušných unijních předpisů zaplacení opakovaného penále Portugalskem.

Avšak měla Komise pouze zjistit, ke kterému dni byl konkretizovaný vnitrostátní předpis zrušen? Nebo měla zároveň přihlídnout ke skutečnosti, že byl nahrazen jiným znovu neslučitelným předpisem? Zjištění rozhodného dne splnění rozsudku je základem pro výpočet opakujícího se penále, které má Komise povinnost vypočítat a následně vymáhat. Kam až v takovém případě sahá pravomoc Komise? Formální přístup velí spočítat počet dní, po které nebyl portugalský předpis zrušen a vynásobit jej částkou

---

<sup>497</sup> Viz např. rozhodnutí ve věci C-393/98 *Ministério Público a António Gomes Valente proti Fazenda Publica*, bod 18.

denního penále. Je ale takový přístup v souladu s účelem řízení pro nesplnění povinnosti, kterým je náprava porušení práva EU? Z výroku ve věci C-70/06 plyne, že Komise měla pouze ověřit den zrušení neslučitelného předpisu. Zjištění, že byl nahrazen jiným předpisem, je již novou skutečností, která není pokryta proběhnutým řízením pro porušení Smluv. Avšak při tomto přístupu se nelze ubránit dojmu, že smysl a efektivita řízení pro nesplnění povinnosti je postavena na hlavu.

Postup zvolený Komisí pak odporuje procesním pravidlům řízení pro nesplnění povinnosti. Komise totiž vzala v úvahu novou skutečnost, a sice zjištění, že byl přijat nový předpis opět neslučitelný s právem EU. V takovém případě však měla zahájit nové řízení pro nesplnění povinnosti dle čl. 258 SFEU, což také žádalo Portugalsko.<sup>498</sup> Formálně Komise namítala nový rozpor s právem EU, o čemž měla vydat formální upozornění, resp. odůvodněné stanovisko, a členský stát měl mít možnost vyjádřit se k takové výtce Komise, což je jeden z důležitých procesních principů v řízení o porušení Smluv.<sup>499</sup>

Situace je komplikována tím, že Smlouva o fungování EU nestanoví postup po vydání rozsudku dle čl. 260 SFEU. V daném případě výrok Soudního dvora ve věci C-70/06 konstatoval, že nezrušením předmětného nařízení Portugalsko nesplnilo povinnost z čl. 228 SES a uložil mu zaplatit penále.<sup>500</sup> Z toho důvodu, jak konstatoval následně Tribunál v T-33/09, přísluší Komisi, která plní rozpočet Unie, „aby ...vymáhala částky, které mají na základě rozsudku připadnout do rozpočtu Unie.“<sup>501</sup>

Výše uvedený problém může mít závažné dopady pro proces řízení o porušení Smluv, zejména pro způsob výpočtu opakujícího se penále. Není proto divu, že Komise podala opravný prostředek (viz C-292/11 P). Bez ohledu na jeho výsledek se však možná dočkáme, že Komise bude ve svých žádáních přesnější, resp. že Soudní dvůr se přikloní k širšímu výkladu specifikace výtek co do porušení práva členským státem. Portugalský případ totiž může být spíš důsledkem požadavku (nepřesné) specifikace žalobních důvodů a jejich shody s odůvodněným stanoviskem, nežli nesprávného přístupu Soudu. Bez ohledu na to, však případ T-33/09 a výsledek věc C-292/11 P budou pro řízení o nesplnění povinnosti významné.

---

<sup>498</sup> Viz věc T-33/09 *Portugalsko v. Komise*, bod 36.

<sup>499</sup> Věc C-211/81 *Komise v. Dánsko*, bod 8, věc C-522/09 *Komise v. Rumunsko*, bod 18.

<sup>500</sup> Věc C-70/06 *Komise v. Portugalsko*, výrok.

<sup>501</sup> Věc T-33/09 *Portugalsko v. Komise*, bod 62.

### 5.2.8. Nejasnost zahájení sankční části řízení dle čl. 260 SFEU

Další věcí, která je dle mého názoru v řízení pro nesplnění povinnosti problematická, je způsob, jakým Komise využívá možnosti zahájit sankční část řízení, resp. podání žaloby dle čl. 260 SFEU. Jde sice o její právo s ohledem na širokou diskreci, leč považuji za vhodné tento aspekt zmínit, přestože v důsledku sankční části řízení dle čl. 260 SFEU Lisabonskou smlouvou tento problém snad zanikne. Navíc Komise se v poslední době snaží tuto lhůtu zkracovat, čehož si povšiml i generální advokát Jääskinen ve svém stanovisku ve věci C-241/11 *Komise v. Česká republika*.<sup>502</sup>

V minulosti se Komise zdráhala podat žalobu pro nesplnění předchozího rozsudku Soudního dvora. Usuzuji tak ze srovnání doby potřebné k podání žaloby podle ex-čl. 228 SES, resp. z doby mezi vyhlášením prvního rozsudku do uplynutí doby v odůvodněném stanovisku dle ex-čl. 228 SES, resp. dopisu dle čl. 260 SFEU. Velmi přehledně tyto lhůty porovnal generální advokát ve svém stanovisku ve věci C-241/11, ze kterého také čerpá tabulka č. 2.

Nicméně i v porovnání s žalobami podanými po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, kdy tedy došlo ke zkrácení sankční části řízení, je přístup Komise v podávání žalob dle čl. 260 SFEU nejednotný.

Tabulka č. 2: Přehled délky lhůty od rozsudku dle čl. 258 SFEU do doby podání žaloby podle čl. 260 odst. 2 SFEU – žaloby podané po 1. 12. 2009

Věc	Doba od rozsudku dle čl. 258 SFEU do podání žaloby dle čl. 260 odst. 2 SFEU
C-496/09 <i>Komise v. Itálie</i>	69 měsíců
C-407/09 <i>Komise v. Řecko</i>	27 měsíců
C-610/10 <i>Komise v. Španělsko</i>	101 měsíců
C-184/11 <i>Komise v. Španělsko</i>	51 měsíců
C-241/11 <i>Komise v. Česká republika</i>	15 měsíců
C-270/11 <i>Komise v. Švédsko</i>	15 měsíců
C-374/11 <i>Komise v. Irsko</i>	20 měsíců
C-533/11 <i>Komise v. Belgie</i>	87 měsíců
C-95/12 <i>Komise v. Německo</i>	52 měsíců
C-76/13 <i>Komise v. Portugalsko</i>	27 měsíců

Zdroj: Stanovisko generálního advokáta ve věci C-241/11 *Komise v. Česká republika*

Dřívější prodlevy tak lze označit za jakési „politické“ váhání Komise, kdy zahájení řízení pro nesplnění povinnosti bylo relativně málo časté a tedy politicky citlivé. To potvrzuje i Tomáš Dumbrovský, který tvrdí, že „*Komise nebyla do poloviny 80. let 20. stol. natolik silná, aby si mohla dovolit rozsáhlé pronásledování porušování*

<sup>502</sup> Stanovisko generálního advokáta ve věci C-241/11 *Komise v. Česká republika*, bod 79.

*Smlouvy členskými státy.*<sup>503</sup> Naštěstí pro efektivitu řízení je Komise v poslední době skutečně poměrně přísná, jak plyne nejen z věci C-241/11, kde Komise zaslala dopis se žádostí o informace ohledně implementace rozsudku dle čl. 258 SFEU již měsíc po jeho vydání a žaloba dle čl. 260 SFEU pak byla podána 14 měsíců po vydání rozsudku dle čl. 258 SFEU. Lze tedy očekávat, že Komise bude takto pokračovat i do budoucna, čímž se (snad) zvýší efektivita řízení o nesplnění povinnosti a sníží četnost porušení unijního práva členskými státy.

Avšak bylo by vhodné, aby Komise postupovala v obdobných případech obdobně, tj. aby délka lhůty potřebné k podání žaloby dle čl. 260 SFEU odpovídala okolnostem konkrétního případu. Je nesporné, že plnění povinností plynoucích z odsuzujícího rozsudku pro nesplnění povinnosti by mělo začít okamžitě a mělo by být dokončeno, co nejdříve, jak požaduje judikatura Soudního dvora.<sup>504</sup> Měla by však být zohledněna náročnost opatření k nápravě a ochota členského státu k přijetí takových opatření. Jde vesměs o faktory, které také určují výši sankce v řízení dle čl. 260 SFEU, takže by mohly sloužit i jako vodítko pro sjednocení postupu Komise při podávání žaloby dle čl. 260 SFEU.

#### **5.2.9. Nejasná výše sankcí ukládaných dle čl. 260 SFEU**

Další z věcí, která dle mého názoru „trápí“ řízení pro nesplnění povinnosti, je nejasnost sankcí. S ohledem na dikci čl. 260 SFEU a judikaturu Soudního dvora může být namítnuto, že sankce jasné jsou. Je pravdou, že není nejasnosti ohledně typu sankce, tj. může být uložena paušální částka, opakující se penále nebo obě sankce najednou. Avšak není zcela jasno, co do jejich výše. Vezmeme-li analogii např. se správním právem, jehož institutům se řízení pro porušení Smluv podobá, pak by mělo být členskými státy, jakožto porušovateli, zřejmé ještě před zahájením řízení, resp. před porušením povinnosti, jaká (rozuměj: jak vysoká) sankce bude následovat v případě určitého typu porušení povinnosti plynoucí ze Smluv. Můj názor není ojedinělý.<sup>505</sup>

Důvod nejasnosti výše sankce vidím v tom, že jsou stanovovány v každém případě Soudním dvorem na návrh Komise s ohledem na konkrétní okolnosti. Zohlednění konkrétních okolností je samozřejmě správné, leč nejasnost dle mého názoru spočívá v neexistenci škály výše sankcí, resp. určitého rozmezí výše sankce,

---

<sup>503</sup> Dumbrovský T., Řízení pro porušení smlouvy jako deliktní systém a pravomoc Komise, in: *Jurisprudence* 5/2011, s. 12.

<sup>504</sup> Viz např. věc C-278/01 *Komise v. Španělsko*, bod 27.

<sup>505</sup> Ibanez A. J. G., *A Deeper Insight Into Article 169*, Jean Monnet Working Papers 11/98, s. 145.

kterou lze očekávat v případě některých typů porušení. Existující sice kritéria, avšak s ohledem na skutečnost, že Soudní dvůr se relativně často od návrhu Komise odchylí, je vždy výše sankce do poslední chvíle velkou neznámou. Avšak ani existence judikatury Soudního dvora<sup>506</sup> ani existence sdělení Komise ohledně navrhování výše sankcí nelze považovat za vyhovění požadavku na jasnost sankcí.

Při stanovení sankce vstupuje do hry příliš mnoho faktorů, u kterých není zřejmé, jak budou posouzeny nejprve Komisí a následně Soudním dvorem. Při hodnocení závažnosti protiprávního jednání je také nezbytné přihlídnout k důsledkům nesplnění povinností vyplývajících z rozsudku pro soukromé a veřejné zájmy<sup>507</sup> a k přístupu dotčeného členského státu k nápravě situace,<sup>508</sup> čímž do hry vstupují subjektivní faktory.

Rozhodování o uložení sankce dle čl. 260 odst. 2 SFEU tak má v sobě subjektivní prvek.<sup>509</sup> Tím je sice umožněno, aby byla v každém konkrétním případě „ušita“ sankce na míru, zároveň jde o příčinu nejasnosti sankcí. Jsem si vědoma toho, že nemůžeme očekávat, že by byla přijata „tabulka“, kde by každému typu porušení byla přidělena konkrétní sankce. Nadějí mi tak je, že do budoucna bude tento typ problému vyřešen stále bohatší judikaturou Soudního dvora ohledně ukládání sankcí, která se již dnes díky ráznějšímu postupu Komise utěšeně rozrůstá.

#### **5.2.10. Absence právního základu pro projekt EU Pilot**

Může se zdát, že absence právního základu pro projektu EU Pilot je relativní drobnost. Nicméně vzhledem k tomu, že tento projekt o spolupráci Komise a členského státu ohledně stížností a výtek na neslučitelnost vnitrostátního práva s právem EU ještě před formálním zahájením řízení o nesplnění povinnosti funguje na bázi dobrovolnosti, může jakékoli zpochybnění tento již více jak čtyři roky dobrovolně fungující projekt ohrožit.

Na problém absence právního základu totiž poukázala žaloba ve věci *T-518/12 Spirlea v. Komise*, kterým žalobci napadli rozhodnutí Komise o uzavření případu projednávaného Komisí s dotčeným státem v rámci projektu EU Pilot. Z dostupných informací předpokládám, že šlo o stížnost Komisi, která věc řešila prostřednictvím EU

---

<sup>506</sup> Velmi dobrý přehled rozsudků, kterými byly uloženy sankce, včetně jejich výše, uvedl ve svém článku David Hadroušek – viz: Hadroušek D., *Speeding up Infringement Procedures: Recent Developments Designed to Make Infringement Procedures More Effective*, in: *Journal for Environmental & Planning Law*, 9.3-4/2012.

<sup>507</sup> Srov. např. věc C-177/04 *Komise v. Francie*, bod 62.

<sup>508</sup> Srov. např. věc C-568/07 *Komise v. Řecko*, bod 44.

<sup>509</sup> Stanovisko generálního advokáta ve věci C-241/11 *Komise v. Česká republika*, bod 49.



Pilot a po vyhodnocení takto získaných podkladů rozhodla případ uzavřít. S takovým postupem žalobci nesouhlasí a namítají tři žalobní důvody.<sup>510</sup>

Prvním je absence právního základu pro vytvoření projektu EU Pilot, neb tím byla vytvořena dodatečná procesní podmínka k čl. 258 SFEU, k čemuž nemá Komise žádné zmocnění. Řízení se tak stává netransparentní a protiprávní. Druhým je řešení věci prostřednictvím EU Pilot, jehož pravidla nebyla žalobcům zpřístupněna. Třetí žalobní důvod se týká odůvodnění, které dle žalobců neobsahuje objasnění skutkových okolností a nezabývá se námitkami žalobců v souvislosti s unijním právem.

Absence právního základu, resp. případné zpochybnění legitimacy projektu EU Pilot, by mělo pro řízení o nesplnění povinnosti nepříznivé dopady. Jednak by členské státy přišly o možnost vyřešit výtky a stížnosti, které vycházejí z nesprávně podaných skutkových okolností, jednak by přišly o prostor pro případné řešení již v této fázi identifikovaného problému. Kromě toho by státy přišly o ceněnou možnost řešení údajné neslučitelnosti bez zveřejnění.<sup>511</sup>

Všechny výše uvedené důsledky by pak mohly odradit členské státy od účasti v projektu EU Pilot, což by vedlo jednak k nárůstu formálně zahajovaných řízení, jednak by byl ohrožen cíl řízení, tj. dosažení souladu s právem EU. Členské státy by měly méně času (rozuměj: příležitosti) k přijetí potřebných opatření.

Projekt EU Pilot je skutečně založen pouze na sdělení Komise, které není právně závazným aktem. Jde o neformální komunikaci mezi Komisí a členským státem na bázi dobrovolnosti. Tato „nultá“ fáze řízení o nesplnění Smluv umožňuje Komisi získat vyjádření ke stížnosti od členského státu. Dříve Komise zasílala tzv. *pre-infringement letter* s dotazy Komise na údajné neslučitelnosti s právem EU a na základě odpovědi případně řízení pro nesplnění povinnosti. Ani pro zasílání takového dopisu neměla Komise výslovné právní zmocnění. Bylo právem, nikoli povinností<sup>512</sup> členského státu odpovědět. Domnívám se tedy, že výslovný právní základ není nutný ani pro projekt EU Pilot.

Kromě toho možnost řešit údajné porušení povinnosti ještě před formálním zahájením řízení pro porušení povinnosti posiluje právo členského státu na obhajobu a umožňuje rychleji dosáhnout nápravy, což je cílem řízení o porušení Smluv.

---

<sup>510</sup> Úřední věstník C 32, 02.02.2013, s. 21.

<sup>511</sup> Komise totiž pravidelně zveřejňuje tiskové zprávy o všech zahájených řízeních o porušení Smluv a to již od fáze zaslání formálního upozornění.

<sup>512</sup> Avšak s ohledem na povinnost loajální spolupráce lze toto tvrzení zpochybnit. Skutečností je, že institut *pre-infringement letter* nebyl právně zakotven.

A vezmeme-li v úvahu skutečnost, že Komise není ve vztahu ke stěžovateli s ohledem na svoje široké uvážení povinna zahájit řízení pro porušení Smluv<sup>513</sup> (je pouze na ní, jak vyřídí stížnost), pak je absence právního základu pro EU Pilot irrelevantní. Navíc řešení případu údajného porušení unijního práva v EU je nutno považovat za součást šetření Komise v rámci řízení o porušení Smluv, kdy Komise teprve získává poznatky ke svému rozhodnutí, zda zahájí formální řízení pro nesplnění povinnosti. Způsob získávání poznatků k zahájení řízení není upraven; jde o vnitřní záležitosti Komise, které si může organizovat sama.<sup>514</sup>

Přestože se tedy s ohledem na výše uvedené důvody domnívám, že by žaloba měla být zamítnuta, bude rozhodnutí Tribunálu ve věci T- 518/12 klíčové pro další osud projektu EU Pilot a bude mít i dopady na průběh řízení o nesplnění povinnosti. Nelze vyloučit, že věc se dostane až k Soudnímu dvoru, neb nejspíše ani jedna ze stran se nebude chtít smířit s případným neúspěchem. Konečné rozhodnutí pak ukáže, zda skutečnost, že projekt EU Pilot, coby „nultá“ fáze řízení pro nesplnění povinnosti, vlastně nemá explicitní právní základ, je stále problémem tohoto řízení.

#### **5.2.11. Poskytování informací o řízení pro nesplnění povinnosti veřejnosti**

Přestože se rozhodování Komise zdá s ohledem na její široké správní uvážení netransparentní, Komise se snaží o svých rozhodnutích o zahájení, resp. jednotlivých krocích v řízeních o porušení Smluv veřejnost informovat pravidelně prostřednictvím tiskových zpráv zveřejňovaných na svých webových stránkách. V tomto aspektu informování veřejnosti problém nevidím, byť následně vnitrostátním tiskem převzatá tisková zpráva Komise bývá často mediální „bombou“ v daném členském státě, schopnou dokonce vyvolat protiunijní nálady. V této souvislosti vzpomenu např. řízení pro nesplnění povinnosti zahájené proti České republice za nesprávné používání označení „pomazánkové máslo“, kdy se v českých médiích objevily otázky, kdo má vlastně máslo na hlavě<sup>515</sup> apod.

---

<sup>513</sup> Sdělení Komise Radě a Evropskému Parlamentu „Aktualizace sdělení o vztazích se stěžovatelem v případech uplatňování práva Unie“, COM (2012) 154 final, s. 2.

<sup>514</sup> Oporu pro tento názor lze najít např. v rozhodnutí ve spojených věcech 161 a 162/1980 *Carbognani a Zabetta proti Evropské komisi*.

<sup>515</sup> Viz např. Stejskal L., Kdo tu má (pomazánkové) máslo na hlavě? EU, či my?, dostupné z WWW: <http://aktualne.centrum.cz/blogy-a-nazory/komentare/clanek.phtml?id=700020>, [dostupnost ověřena dne 9. 4. 2014], Havel P., „Nejde jen o pomazánkové máslo, dostupné z WWW: <http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/petr-havel.php?itemid=12986>, [dostupnost ověřena dne 9. 4. 2013], atd.

Problematickým se mi zdá druhý aspekt poskytování informací o infringementech veřejnosti, konkrétně přístup k dokumentům vzniklých v rámci řízení pro nesplnění povinnosti.

Přístup veřejnosti k dokumentům orgánů EU, a tedy i Komise, je upraven již zmiňovaným nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise. Toto nařízení stanoví případy, kdy lze odepřít přístup k dokumentům Komise. Jde-li o dokumenty vzniklé rámci prejudiciální fáze infringementu, lze se dovolávat výjimky týkající se buď „soudního řízení a právního poradenství“ ve smyslu čl. 4 odst. 2 druhá odrážka nařízení č. 1049/2001 nebo „cílů inspekce, vyšetřování a auditu“ ve smyslu čl. 4 odst. 2 třetí odrážka nařízení č. 1049/2001. Tato ochrana se na dokumenty vztahuje až do rozsudku Soudního dvora<sup>516</sup> nebo do skončení řízení jiným způsobem.<sup>517</sup> Poskytování dokumentů vzniklých v soudní fázi řízení upravuje Statut a Jednací řád Soudního dvora.

Jakékoli zveřejnění dokumentů „týkajících se stadia šetření, během jednání mezi Komisí a dotyčným členským státem, by mohlo narušit řádný průběh řízení o porušení povinnosti v rozsahu, v němž by jeho cíl, jímž je umožnit členskému státu, aby dobrovolně dosáhl souladu s požadavky Smlouvy nebo případně mu poskytnout příležitost k odůvodnění jeho postoje“<sup>518</sup> a proto by dokumenty neměly být poskytovány. Velmi dobře si totiž lze představit situaci, kdy takto získané dokumenty mohou poškodit členský stát v jiných řízeních nebo ohrozit přijetí vnitrostátních opatření k nápravě.

Judikatura Soudního dvora týkající se přístupu veřejnosti k dokumentům, včetně dokumentů vzniklých v rámci řízení o nesplnění povinnosti, se stále vyvíjí, a to spíše restriktivnějším směrem, resp. otevřenějším přístupem k poskytování dokumentů. Může se tedy stát, že v budoucnu bude poskytování dokumentů vzniklých v rámci řízení pronešplnění povinnosti představovat pro toto řízení skutečný problém.

---

<sup>516</sup> Věc T-36/04 *Association de la presse internationale ASBL v. Komise*, bod 79.

<sup>517</sup> Věc T-36/04 *Association de la presse internationale ASBL v. Komise*, bod 120.

<sup>518</sup> Věc C-191/95 *Komise v. Německo*, bod 44, věc T-36/04 *Association de la presse internationale ASBL proti Komisi*, potvrzeno Soudním dvorem ve spojených věcech C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P *Švédsko proti Association de la presse internationale ASBL (API) a Evropská komise (C-514/07 P)*, *Association de la presse internationale ASBL (API) proti Evropské komisi (C-528/07 P)* a *Evropská komise proti Association de la presse internationale ASBL (API) (C-532/07 P)*, bod 121.

### 5.3. Závěr

Tato část představila některé problematické aspekty provázející řízení pro nesplnění povinnosti identifikované díky analýze provedené v předchozích částech práce o aktérech řízení a průběhu řízení. Nejde o úplný výčet problémů provázejících řízení pro nesplnění povinnosti. Jistě by se našly i další problémy. Např. ten, že členské státy porušování práva EU nepovažují za něco příliš špatného a uchylují se tak ke kalkulaci přínosů a nákladů porušení.<sup>519</sup> Vždy bude záležet na úhlu pohledu, ze kterého se na řízení pro nesplnění povinnosti zkoumáte.

Jinak bude na řízení o porušení Smluv nahlížet pracovník Komise, jinak vládní zmocněnec, jinak právní akademik. Jiný pohled bude mít např. český (rozuměj kontinentální) právní formální, který může za problém považovat skutečnost, že velký počet procesních pravidel řízení pro nesplnění povinnosti vychází z judikatury Soudního dvora EU, kterou lze označit za nejasnou a zejména se stále vyvíjející, což může působit nejasnosti ohledně postupu. Ale právě díky tomu je umožněn vývoj řízení.

Jinak bude na řízení pro porušení Smlouvy nahlížet jednotlivec, který se cítí dotčen tím, že „jeho“ stát neplní své mezinárodní závazky. Nemluvě o jednotlivci, kterému porušením evropského práva ze strany členského státu byla způsobena škoda. Nejspíše bude za hlavní problém považovat délku řízení. Euroskeptiky pak ponechám stranou zcela.

Pro své zkoumání v rámci této práce jsem jako problémy identifikovala následující:

- 1) Délka řízení pro nesplnění povinnosti,
- 2) Příliš široké uvážení Komise,
- 3) Absence lhůt pro úkony Komise v předsoudní fázi řízení,
- 4) Zaměňování typů řízení pro nesplnění povinnosti ze strany Komise,
- 5) Nutnost dvou řízení o nesplnění povinnosti pro uložení finanční sankce,
- 6) Deklaratorní povaha rozsudku dle čl. 258 SFEU jako problém pro řádné provedení rozsudku,
- 7) Nejasná pravomoc Komise při posuzování splnění povinnosti po vydání rozsudku dle čl. 260 SFEU,
- 8) Nejasnost zahájení sankční části řízení dle čl. 260 SFEU,
- 9) Nejasná výše sankcí ukládaných dle čl. 260 SFEU,

---

<sup>519</sup> Dumbrovský T., Řízení pro porušení smlouvy jako delikt ní systém a pravomoc Komise, in: Jurisprudence 5/2011, s. 10.

10) Absence právního základu pro projekt EU Pilot,

11) Poskytování informací o řízení pro nesplnění povinnosti veřejnosti.

Je otázkou, jak tyto problematické aspekty řešit. Řízení pro nesplnění povinnosti navzdory těmto problémům funguje a funguje relativně dobře a efektivně; v poslední době se navíc situace lepší, zejména díky snaze Komise. Ostatně Komise se již nebojí řízení zahajovat, k čemuž jí dříve zřejmě chyběla (politická?) odvaha. Nicméně bych si dovolila nabídnout některá řešení.

Délku řízení snad změní Lisabonská smlouva, díky které bylo řízení zkráceno (viz možnost uložit sankci již při prvním předložení Soudnímu dvoru, zkrácení prejudiciální fáze sankční části o odůvodněné stanovisko), a důslednější postup Komise. Nicméně by pomohlo i zavedení lhůt pro úkony Komise v prejudiciální části řízení, což by současně vyřešilo i problém absence takových lhůt a zároveň by došlo k určitému omezení uvážení Komise. Příslušná změna by ani nebyla technicky náročná, leč vyžaduje přijetí právní úpravy.

Problém uvážení Komise pak dle mého názoru vlastně nemá faktické řešení. Není zcela jasné, jak přesně by legislativně technicky měla být potřebná změna provedena. A je tak více než pravděpodobné, že by nebylo dosaženo politické shody, zejména s ohledem na pochopitelný odpor Komise. Částečně by uvážení omezilo zavedení lhůt pro úkony Komise v prejudiciální části řízení, avšak ani přijetí takové úpravy nelze příliš očekávat. Bude tak třeba spoléhat na Soudní dvůr, který svými požadavky na řádné vedení prejudiciální fáze řízení a požadavkem na shodu odůvodněného stanoviska a žaloby *de facto* dorovnává postavení Komise a členského státu.

Řešení absence lhůt v prejudiciální části řízení je již navrženo výše. Otázkou však je, pro které úkony by měla být zavedena. Pro všechny či jen pro některé? Je tu také otázka povahy takové lhůty. Byla by to lhůta propadná? To by znamenalo, že po jejím uplynutí by se na jednání státu hledělo jako na slučitelné s právem EU, což by odporovalo právní jistotě i účelu řízení pro nesplnění povinnosti. Zavedení lhůt by také vedlo ke zvýšení aktivity Komise, která by pokračovala v řízení, resp. podávala žaloby jen, aby dodržela lhůtu. Tím by se přeneslo těžiště řešení neslučitelností na Soudní dvůr, zatímco dnes je většina případů vyřešena před podáním žaloby k Soudnímu dvoru.<sup>520</sup>

---

<sup>520</sup> Dle údajů Komise (Viz Sdělení Komise o lepším monitoringu aplikace práva Společenství, KOM (2002) 725 v konečném znění, s. 4) se přibližně 93% případů ani k Soudnímu dvoru nedostane, neb je uzavřeno v před podáním žaloby.

Problém zaměňování typů řízení bude nejspíše relativně brzo vyřešen judikaturou Soudního dvora, která by mohla upřesnit hranice mezi neúplnou a nesprávnou transpozicí směrnice EU.

Odstranění nutnosti dvou řízení, resp. rozsudků, k uložení sankce (s výjimkou řízení pro nesplnění oznamovací povinnosti k provedení směrnic přijatých legislativním postupem ve smyslu čl. 260 odst. 3 SFEU) by vyžadoval změnu Smluv. Lisabonská smlouva ukázala, že taková změna je možná, byť užití možnosti dle čl. 260 odst. 3 SFEU je omezené. Avšak zároveň ukázala limity ochoty států zpříšňovat řízení pro nesplnění povinnosti – proč by vlastně měly státy nadále zpříšňovat instrument proti sobě samým? Problém by měl být zmírněn zrychlením řízení.

Deklaratorní povaha rozsudku dle čl. 258 SFEU možná ani není problémem pro řádné provedení rozsudku, protože jej lze odstranit zlepšením provádění prejudiciální části řízení a návrhových žádání ze strany Komise. Sama Komise se musí poučit z případů odmítnutí její žaloby Soudním dvorem. Případy výše uvedené snad ukázaly, že Soudní dvůr se nebojí „potrestat“ Komisi za její nepřesnost. Navíc lze jen těžko žádat po Soudním dvoru, aby do rozsudku explicitně uvedl opatření k nápravě. Na druhou stranu jedině Soudní dvůr může s konečnou platností určit práva a povinnosti členských států.<sup>521</sup>

Nejasnosti ohledně pravomoci Komise při posuzování splnění povinnosti po vydání rozsudku dle čl. 260 SFEU budou nejspíše vyřešeny rozsudkem ve věci C-292/11 P, kde již generální advokát navrhl odmítnout kasační opravný prostředek Komise. I v tomto případě by napomohlo zpřesnění návrhových žádání, resp. ve vedení prejudiciální části řízení, Komisí.

Nejasnost zahájení sankční části řízení dle čl. 260 SFEU je pak nejspíše pozůstatkem doby, kdy se Komise obávala zahajovat sankční část řízení, resp. kdy s jeho zahájením otálela.<sup>522</sup> Komise však v poslední době ukazuje, že se takového postupu neobává, takže i tento problém brzy odpadne.

Nejasnost výše sankcí ukládaných dle čl. 260 SFEU, resp. nejistota ohledně výše uložené sankce, také za problém možná ani nelze označit, protože jej formálně (přijetím výslovné právní úpravy) nelze řešit. Těžko si lze představit přijetí jakési tabulky, kde bude uvedeno rozpětí sankce za typ porušení. To by ostatně popřelo možnost zohlednit

---

<sup>521</sup> Viz např. rozhodnutí ve věci C-393/98 *Ministério Público a António Gomes Valente proti Fazenda Publica*, bod 18.

<sup>522</sup> Viz v tomto směru též generální advokát ve věci C-241/11 *Komise v. Česká republika*.

při ukládání sankce okolnosti konkrétního porušení. Nicméně s rostoucí odvahou Komise podávat návrhy na uložení sankce se bude rozrůstat judikatura Soudního dvora, čímž budou pravidla pro ukládání sankce a jejich výše zase o něco jasnější.

Opravdový problém spatřuji v absenci právního základu pro projekt EU Pilot, zejména pokud žalobce uspěje ve věci T-518/12 *Spirlea v. Komise*. Avšak zároveň rozhodnutí Tribunálu v této věci snad dá odpověď na tento problém, případně bude motivací pro členské státy a Komisi provést potřebné změny.

Přístup veřejnosti k dokumentům vzniklým v rámci řízení pro nesplnění povinnosti je také těžko řešit. Právně je tu sice možnost příslušným způsobem změnit nařízení č. 1049/2001 a vyloučit takové dokumenty z přístupu veřejnosti, avšak vzhledem ke snahám o transparentnost a vstřícnost k poskytování informací veřejnosti bude taková změna nejspíše politicky neprůchodná. Členské státy by se měly mít na pozoru a vyhýbat se tak zahájení řízení pro nesplnění povinnosti (tj. neporušovat právo EU), aby podobným problémům předešly. Přístup veřejnosti k dokumentům z infringementu tak vlastně může plnit odrazující funkci, tj. odrazovat členské státy od porušování práva EU.

Bez ohledu na počet problémů či úskalí či nejasností, které doprovázejí řízení pro nesplnění povinnosti a bez ohledu na jejich možná řešení, je vždy třeba mít na paměti, že ke změně parametrů řízení pro porušení povinnosti je zpravidla zapotřebí dohody členských států, resp. též Komise a Soudního dvora. Limity možných změn ukázala Lisabonská smlouva, která sice přinesla velké změny řízení, ale, jak naznačeno výše, jsou možné i další. Bude tedy potřeba ještě nějaký čas, aby řízení i ochota členských států ke změnám mohly dále „zrát“ a řízení pro nesplnění povinnosti mohlo být případně znovu pozměněno.

Ať už tedy budeme na řízení pro nesplnění povinnosti nahlížet jakkoli, v současné době lepší nástroj nejspíš vymyšlen nebyl a v dohledné době (nejspíš) ani nebude.

## 6. ZÁVĚR

V této práci jsem se zaměřila na řízení pro nesplnění povinností plynoucích ze Smluv vedené dle čl. 258 a násl. SFEU, jakožto hlavní a obecný nástroj k vynucení a jednotné aplikaci práva EU. Protože se domnívám, že dané řízení, ač z hlediska mezinárodně právního ojedinělé, není bez vad, zkoumala jsem daný institut kriticky a definovala tak některé jeho problematické aspekty. Na řízení dle čl. 258 SFEU, resp. čl. 259 SFEU, a na řízení dle čl. 260 SFEU jsem pro účely této práce nahlížela jako na jedno několikafázové řízení, což mi umožnilo vidět řízení vcelku a snáze postihnout jeho povahu.

V práci je popsán účel a cíl řízení, díky kterým je možno lépe porozumět roli jednotlivých účastníků řízení a dalších subjektů ovlivňujících řízení pro nesplnění povinnosti. Zároveň byla popsána i několikafázová procedura řízení. Díky tomuto jsem mohla definovat problematické aspekty řízení pro nesplnění povinnosti. Pro pochopení začlenění řízení pro nesplnění povinnosti v systému práva EU byla zařazena také část týkající odpovědnosti členského státu za škodu vzniklou jednotlivci porušením práva EU, vztahu tohoto institutu k řízení pro nesplnění povinnosti, což je důležité zejména pro porozumění fungování ochrany práv jednotlivce v unijním právu a následkům porušení unijního práva členským státem.

Za hlavní poznatky, ke kterým jsem dospěla, považuji identifikaci problematických aspektů, které řízení pro nesplnění povinnosti provázejí: (1) délka řízení pro nesplnění povinnosti, (2) příliš široké uvážení Komise, (3) absence lhůt pro úkony Komise v předsoudní fázi řízení, (4) zaměňování typů řízení pro nesplnění povinnosti ze strany Komise, (5) nutnost dvou řízení o nesplnění povinnosti pro uložení finanční sankce, (6) deklaratorní povaha rozsudku dle čl. 258 SFEU jako problém pro řádné provedení rozsudku, (7) nejasná pravomoc Komise při posuzování splnění povinnosti po vydání rozsudku dle čl. 260 SFEU, (8) nejasnost zahájení sankční části řízení dle čl. 260 SFEU, (9) nejasná výše sankcí ukládaných dle čl. 260 SFEU, (10) absence právního základu pro projekt EU Pilot a (11) poskytování informací o řízení pro nesplnění povinnosti veřejnosti. Těmto aspektům je věnována samostatná část pátá, kde jsou popsány projevy i příčiny těchto jevů, včetně nástinu možných řešení v dílčích závěrech této části.

Některé z těchto problémů nepovažuji za zásadní, protože navzdory kritice fungují a jiné řešení by bylo komplikované. Často by byl nutný zásah do podstaty



řízení, což platí např. pro široké uvážení Komise. Kromě toho členské státy svěřením pravomoci strážkyně Smluv Komisi vzaly na sebe riziko případných problémů.

Jiné problémy budou vyřešeny praxí. Např. nejasnost výše sankcí nebo zaměňování typů řízení pro nesplnění povinnosti ze strany Komise vyřeší nejspíše v budoucnu judikatura Soudního dvora tím, jak se bude rozrůstat, protože čím více případů, tím (zpravidla) více odpovědí. Problém deklaratorní povahy rozsudku dle čl. 258 SFEU zmizí, pokud Komise zpřesní svá návrhová žádání, resp. důsledněji povede prejudiciální část řízení tak, aby její žaloba nebyla Soudním dvorem odmítnuta.

Jako problém skutečně způsobilý poškodit řízení pro nesplnění povinnosti, vidím v případném úspěchu žaloby ohledně absence právního základu pro EU Pilot. Avšak rovněž v takovém případě je tento problém řešitelný – přijetí příslušné legislativní změny. Její přijetí by mělo být možné, protože již všechny státy se projektu účastní a je zatím hodnocen spíše kladně.

Problémy provázející řízení pro porušení povinnosti tak lze řešit buď novou legislativní úpravou nebo praxí, tj. změnou postupu Komise či judikaturou Soudního dvora. Nicméně jakákoli změna bude vyžadovat změnu přístupu aktérů. V případě legislativních změn však limity možných změn ukázala Lisabonská smlouva, která sice přinesla velké změny řízení, ale, jak naznačeno výše, lze jít i dál. Domnívám se však, že k tomu však bude potřeba více času a více zkušeností s řízením, zejména s ukládáním sankcí.

Kromě výše uvedených poznatků bych také ještě chtěla poukázat na některé dílčí poznatky uvedené vždy v závěrech k jednotlivým částem. Zaprvé je třeba si uvědomit, že řízení pro nesplnění povinnosti je ovlivňováno nejen účastníky *stricto sensu* tj. členským státem a Komisí, ale svojí neopominutelnou roli hrají také další subjekty jako je Soudní dvůr či jednotlivci. Díky všem těmto aktérům se řízení vyvíjí, jeho pravidla se upřesňují a řízení se tak stává efektivnějším nástrojem k vymáhání práva EU. Zadruhé je tu problematika ukládání sankcí. Je zatím ještě málo rozsudků k silným závěrům, ale zatím není ukládání sankcí příliš zřejmé. Soudní dvůr se často od návrhů Komise podstatným způsobem odkloní. Více jasna přinese rozrůstající se judikatura, nicméně přesto by si do budoucna zasloužil tento aspekt bližší zkoumání. Bez ohledu na tuto skutečnost však právě možnost uložení sankce dle mého názoru činí z řízení pro nesplnění povinnosti efektivní nástroj k vymáhání plnění povinností ze strany členských států.

S ohledem na výše uvedené se domnívám, že jsem svou prací naplnila mnou vytyčený cíl, kterým bylo nejen popsat řízení pro nesplnění povinnosti a jeho průběh, ale také jej kriticky zhodnotit. Potvrdilo se tak, že řízení pro nesplnění povinnosti není bez vad a má řadu sporných momentů. Zároveň je však nutno konstatovat, že navzdory problémům řízení pro nesplnění povinnosti ve stávající podobě funguje. A myslím, že v rámci možností funguje dobře a efektivně. Naopak jsem dospěla k závěru, že je tím nejlepším nástrojem k vymáhání povinností, kterým Unie disponuje. Doufám tak, že výsledkem mé práce je soubor doporučení, která mohou být inspirací pro případné zdokonalení řízení pro nesplnění povinnosti, které by napomohlo efektivnějšímu fungování celé Evropské unie a naplnění myšlenky jednotné Evropy.

## 7. SEZNAM LITERATURY

1. Arnulf A., The Principle of Effective Judicial Protection in EU Law: An Unruly Horse?, in: *European Law Review*, 1/2011, s. 51-71
2. Arnulf A., *The European Union and its Court of Justice*, Oxford University Press, Second Edition, 2006.
3. Bapuly B., Odpovědnost státu plynoucí z porušení práva EU, in: *Evropské a mezinárodní právo* 2/2004, s. 39-41
4. Beutler B., State Liability for Breaches of Community Law by National Courts: Is the Requirement of a Manifest Infringement of the Applicable Law an Insurmountable Obstacle?, in: *Common Market Law Review* 46, s. 773-804, 2009
5. Bobek M., Odpovědnost za škodu vzniklou porušením práva Evropských společenství, in: *Právní rozhledy* 12/2008, Mimořádná příloha, s. 1-20
6. Bobek M., Soudní dvůr Evropských společenství: Komise proti Řecku – co stojí porušování práva Společenství, in: *Soudní rozhledy* 3/2010, s. 112
7. Bobek M., Bříza P., Komárek J., *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*, C. H. BECK, Praha 2011, 640 stran
8. Bobek M., Komárek J., Passer J. M., Gillis M., *Předběžná otázka v komunitárním právu*, Linde Praha a.s., Praha, 2005
9. Bogdanor V., *Legitimay, Accountability and Democracy in the European Union, A Federal Trust Report*, January 2007, dostupné z WWW: [http://mayapur.securesites.net/fedtrust/filepool/FedT\\_LAD.pdf](http://mayapur.securesites.net/fedtrust/filepool/FedT_LAD.pdf), [dostupnost ověřena dne 15. 7. 2013]
10. Bonnie A., The Evolving Role of the European Commission in the Enforcement of Community Law: From Negotiating Compliance to Prosecuting Member States?, in: *Journal of Contemporary European Research*, Vol 1, No 2 (2005), s. 39-53
11. Borrisova L., *Enforecement Ations under EU Law: The New Member States*, EIPA Working Paper 2007/W/01, dostupné z WWW: <http://publications.eipa.eu/en/details/&tid=1814>, [dostupnost ověřena dne 4. 6. 2013]
12. Börzel T. A., Pankde D., *Policy Matters- But How? Explaining Success and Failure of Dispute Settlement in the European Union*, dostupné z WWW: [http://userpage.fu-berlin.de/~europe/forschung/docs/BoerzelPanke\\_APSA05finalversion.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/~europe/forschung/docs/BoerzelPanke_APSA05finalversion.pdf), [dostupnost ověřena dne 13. 5. 2013]

13. Börzel T. A., Hofman T., Sprungk C., Why Do States not Obey the Law? Lessons from the European Union, Paper prepared for the EUSA Conference, Nashville, March 27-30, 2003, dostupné z WWW: [http://userpage.fu-berlin.de/~europe/forschung/docs/boerzel\\_hofmann\\_sprungk\\_2004.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/~europe/forschung/docs/boerzel_hofmann_sprungk_2004.pdf), [dostupnost ověřena dne 4. 6. 2013]
14. Brown L. N., Kennedy T., The Court of Justice of the European Communities, Sweet & Maxwell, Londýn, 2000
15. Chalmers D., Davis G., Monti G., European Union Law, Cases and Materials, Sekond Edition, Cambridge University Press
16. Craig P., de Búrca G., EU Law, Text, Cases and Materiále, 4th edition, Oxford University Press, 2008.
17. Čepelka, Č., Právo mezinárodních smluv, Vídeňská úmluva o smluvním právu (1969) s komentářem, Karolinum Praha, 1995.
18. Dumbrovský T., Řízení pro porušení smlouvy jako deliktní systém a pravomoc Komise, in: Jurisprudence 5/2011, s. 10- 19
19. Evans A., The Enforcement Procedure of Article 169 EEC: Commission Discretion, in: European Law Review, 1979, s. 442-456
20. Ibanez A. J. G., Commission Tools For the Supervision and Enforcement of EC Law Other Than Article 169 EC Treaty: An Attempt at Systematization, Jean Monnet Working Papers 12/98
21. Ibanez A. J. G., A Deeper Insight into Article 169, Jean Monnet Working Papers 11/98
22. Ibanez A. J. G., The „Standard“ Administrative Procedure for Supervising and Enforcing EC Law: EC Treaty Articles 226 and 228, dostupné z WWW: <http://law.duke.edu/journals/lcp>, [dostupnost ověřena dne 15. 1. 2013]
23. Hadroušek D., Speeding up Infringement Procedures: Recent Developmnets Designed to Make Infringement Procedures More Effective, in: Journal for Enviromental & Planning Law, 9.3-4/2012
24. Hackenberg W., Základy evropského práva, 2. vydání, Praha, C. H. BECK, 2005, 312 s.
25. Havel P., „Nejde jen o pomazánkové máslo, dostupné z WWW: <http://blog.aktualne.centrum.cz/blogy/petr-havel.php?itemid=12986>, [dostupnost ověřena dne 9. 4. 2013]

26. Ihned.cz, „Maďaři neuspěli. Slovensko mohlo jejich prezidentovi odepřít vstup do země“, dostupné z WWW: <http://zpravy.ihned.cz/svet-evropa/c1-57944280-madari-neuspeli-slovensko-mohlo-jejich-prezidentovi-odeprit-vstup-do-zeme>, [dostupnost ověřena dne 7. 3. 2013]
27. Jack B., Article 260(2)TFEU: An Effective Judicial Procedure before the Enforcement of Judgements?, in: European Law Journal, Vol. 19, No. 3, May 2013, s. 404-421
28. Komárek J., Francie zaplatí 20 mil. EUR za nesplnění rozsudku Soudního dvora, in: Právní rozhledy 18/2005, str. 688 – 691
29. Koufakis J., Case C-387/97: Crete Case II, in: European Environmental Law Review April 2001, s. 120-124
30. Král R., K potřebě vnitrostátní implementace některých nařízení ES, in: Právní rozhledy 18/2004, str. 675-680
31. Král R., Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy, C.H.BECK, Praha 2003
32. Král R., Transpozice a aplikace směrnic ES v zemích EU a ČR, C.H. BECK, Praha 2002
33. Lasok KPE, Millet T., Howard A., Judicial Control in the EU: procedures and principles, Richmond Law and Tax Ltd., Richmond, 2004
34. Lenaerts K., The Enforcement of EU Law by the Commission and State Liability in Damages, najít zdroj na webu
35. Malíř J., Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské Unie: studie soudcovské tvorby práva, Univerzita Karlova, Praha, 2008
36. Malíř J. et al., Česká republika v Evropské unii (2004-2009). Institucionální a právní aspekty členství, Praha, Ústav státu a práva, 2009, 255 s.
37. Mlsna P., Řízení Komise ES vůči členskému státu před podáním žaloby k ESD, in: Právní zpravodaj 5/2005, str. 5-8
38. Neubauer J., Sankce za nerespektování rozsudku ESD o porušení práva EU, in: Jurisprudence 2/2009, s. 9-13
39. Nicolaides P., Oberg H., The Compliance Problem in the European Union, Eipascope 2006/1
40. Pelikánová I., Porušení komunitárního práva členskými státy postihuje Evropský soudní dvůr sankcemi, in: Právní zpravodaj 9/2005, s. 1-5
41. Petr M., Odpovědnost v souvislosti s porušením komunitárního práva, in: Právní rozhledy 22/2006, str. 810 - 818

42. Petrlík D., Konec bezstarostného porušování komunitárního práva v Evropě? Aneb ke zpřísnění režimu dohledu nad jeho dodržováním členskými státy, in: Právní rozhledy 13/2007, s. 473 - 480
43. Pítrová I., Pomahač R., Průvodce judikaturou evropského soudního dvora, 1. a 2. díl, Linde, Praha, 2000
44. Pomahač R., K rozlišení domnělého a skutečného porušování povinností členských států, in: Právní rozhledy 18/2005, s. 691-692
45. Pomahač R., Evropské právo (stručný přehled), Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, Praha, 2003
46. Prechal S., Member State Liability and Direct Effect: What's the Difference After All?, in: European Business Law Review, 2006, Vol. 17 Issue 2 s. 299-316
47. Prete L., Smulders B., The Comming Age Of Infringements Proceedings, in: Common Market Law Review 4, 2010, s. 9-61
48. Salačová S., Salač J., Porušení povinnosti vyplývající ze Smlouvy ES členským státem - nevypracování programů stanovených v čl. 6 směrnice č. 91/157/EHS Rady z 18. 3. 1991 o bateriích a akumulátorech obsahujících nebezpečné látky, in: Soudní rozhledy 3/2001, str. 103-104
49. Schermers, Henry G., Waelbroeck Denis F., Judicial Protection in the European Union, Sixth Edition, Kluwer Law International,
50. Scheu H. CH., Pojem odpovědnosti v mezinárodním právu, in: Jurisprudence 4/2009
51. Simon D., Komunitární právní řád, Praha, Aspi, 2005
52. Smolek M., Implementace a prosazování norem mezinárodního práva a práva Evropských společenství v oblasti ochrany životního prostředí, in: Acta Universitatis Carolinae- Iuridica 1, 2005, s. 9-114
53. Steiner J., Woods L., Textbook on EC Law, 8th Edition, Oxford Press
54. Stejskal L., Kdo tu má (pomazánkové) máslo na hlavě? EU, či my?, dostupné z WWW: <http://aktualne.centrum.cz/blogy-a-nazory/komentare/clanek.phtml?id=700020>, [dostupnosti ověřena dne 9. 4. 2014]
55. Svoboda P., Úvod do evropského práva, C. H. BECK, Praha 2007, 278 stran
56. Syllová J., Pítrová L., Paldusová H. a kol., Lisabonská smlouva, komentář, 1. vydání, Praha, C. H. BECK, 2010
57. Šlosarčík I., Žaloba pro neplnění evropského práva členským státem (dozorčí žaloba) podle čl. 226-228 SES-současný stav, trendy a změny podle návrhu Ústavy pro Evropu, in: Evropské a mezinárodní právo, č. 7-8/2004. s. 21-27.

58. Šlosarčík I., Kauza MOX a monopol ESD na řešení komunitárních sporů, in: Jurisprudence 7/2008, str. 38-41
59. Taborowski M., Infringements Proceedings and Non-compliant National Courts, in: Common Market Law Review 49/2012, s. 1881-1914
60. Tichý L., Odpovědnost členského státu za delikt v „systému“ evropského práva, in: Jurisprudence 5/2011, s. 4-9.
61. Tichý L. a kol, Dokumenty ke studiu evropského práva, Linde Praha, 1999
62. Tichý L., Arnold R., Zemánek J., Král R., Dumbrovský T., Evropské právo, 4. vydání, C. H. BECK, Praha, 2010
63. Týč V., Křepelka F., Munková J., Pikna B., Rozehnalová N., Tomášek M., Lexikon právo Evropské unie, Sagit, 2004
64. Týč V., Základy práva Evropských společenství pro ekonomy, Linde, Praha, 1999, 242 s.
65. Valečková P., Odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva ES a důsledky pro Českou republiku v souvislosti s odpovědností za legislativní činnost, in: Právní rozhledy 4/2003
66. Vajda Ch., Liability for Breach of Community Law: A Survey of the ECJ Cases Post Factortame, in: European Business Law Review, 2006, Vol. 17 Issue 2, s. 257-268
67. Valečková P., Odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva ES a důsledky pro Českou republiku v souvislosti s odpovědností za legislativní činnost, in: Právní rozhledy 4/2003, str. 185-187
68. Waldhoff Ch., Recent Developments Relating To The Retroactive Effect of Decisions Of The ECJ, in: Common Market Law Review 46, 173-190, 2009
69. Varju M., Safeguards for Member States in Infringement Procedures under the EC Treaty, dostupné z WWW: <http://ssrn.com/abstract=1462637>, [dostupnost ověřena dne 15. 1. 2013]
70. Veverka V., Boguszak J., Čapek J., Základy teorie práva a právní filozofie, CODEX, Praha 1996
71. Weiler J. H.H., The Monitoring of the Application of Community Law: The Need to Improve the Current Tools and Obligation to Innovate, Jean Monnet Working Paper 04/06
72. Wennerås P., A New Dawn for Commission Enforcement under Articles 226 And 228 EC: General and Persistent (GAP) Infringements, Lump Sums and Penalty Payment, in: Common Market Law Review 43, s. 31-62, 2006

73. Whelanová M., Problémy české legislativy související s implementací práva ES/EU, in: Právní rozhledy 24/2008
74. Zemánek, J., Reforma soudnictví v Evropské unii, in: Právní rozhledy, příloha Evropské právo, 7/2003, str. 10-17
75. Zemánek J., Řízení o porušení Smlouvy ES členským státem, in: Právní rozhledy, příloha Evropské právo, 12/2003, s. 1-4
76. „Po marmeládě zakázala EU i název „pomazánkové máslo“, dostupné z WWW: <http://zpravy.e15.cz/domaci/ekonomika/po-marmelade-zakazala-eu-i-nazev-pomazankove-maslo-924308>, [dostupnost ověřena dne 20. 7. 2013]



## 8. PŘEHLED POUŽITÉ JUDIKATURY SOUDNÍHO DVORA EU

1. Rozhodnutí ve spojených věcech 90/63 a 91/63 *Komise v. Lucembursko*, Sbírka rozhodnutí, s. 00625
2. Rozhodnutí ve věci 7/68 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 1968, s. 00617
3. Rozhodnutí ve věci C-7/69 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 1970, s. 00111
4. Rozhodnutí ve věci 38/69 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 1970, s. 00047
5. Rozhodnutí ve věci 77/69 *Komise v. Belgie*, Sbírka rozhodnutí 1970, s. 00237
6. Rozhodnutí ve věci C- 8/70 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 1970, s. 0961
7. Stanovisko generálního advokáta ve věci 7/71 *Komise v. Francie*, Sbírka rozhodnutí 1971, s. 01003
8. Rozhodnutí ve věci C-30/72 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 1973, s. 00161
9. Rozhodnutí ve věci 167/73 *Komise v. Francie*, Sbírka rozhodnutí 1974, s. 00359
10. Rozhodnutí ve věci C- 52/75 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 1976, s. 00277
11. Rozhodnutí ve spojených věcech 15 a 16/76 *Francie v. Komise*, Sbírka rozhodnutí 1979, s. 00321
12. Rozhodnutí ve věci 141/78 *Francie v. Velká Británie*, Sbírka rozhodnutí 1989, s. 00943
13. Rozhodnutí ve věci C-232/78 *Komise v. Francie*, Sbírka rozhodnutí 1979, s. 02729
14. Rozhodnutí ve věci C-133/80 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 1981, s. 00457
15. Rozhodnutí ve spojených věcech 142/80 a 143/80 *Salengo*, Sbírka rozhodnutí 1981, s. 01413
16. Rozhodnutí ve spojených věcech 161 a 162/1980 *Carbognani a Zabetta proti Evropské komisi*, Sbírka rozhodnutí 1981, s. 00543
17. Rozhodnutí ve věci C- 29/81 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 1981, s. 02585
18. Rozhodnutí ve věci 96/81 *Komise v. Nizozemí*, Sbírka rozhodnutí 1982, s. 01791
19. Rozhodnutí ve věci C- 124/81 *Komise v. Velká Británie*, Sbírka rozhodnutí 1983, s. 00203
20. Rozhodnutí ve věci C-211/81 *Komise v. Dánsko*, Sbírka rozhodnutí 1982, s. 04547
21. Rozhodnutí ve věci 301/81 *Komise v. Belgie*, Sbírka rozhodnutí 1983, s. 00467
22. Rozhodnutí ve věci 74/82 *Komise v. Irsko*, Sbírka rozhodnutí 1984, s. 00317
23. Rozhodnutí ve věci 274/83 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 1985, s. 01077
24. Rozhodnutí ve věci 288/83 *Komise v. Irsko*, Sbírka rozhodnutí 1985, s. 01761
25. Rozhodnutí ve věci 131/84 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 1985, s. 03531
26. Rozhodnutí ve věci C- 85/85 *Komise v. Belgie*, Sbírka rozhodnutí 1986, s. 01149

27. Rozhodnutí ve věci C-293/85 *Komise v. Belgie*, Sbírka rozhodnutí 1988, s. 00305
28. Rozhodnutí ve věci 420/85 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 1987, s. 02983
29. Rozhodnutí ve věci C-5/86 *Komise v. Belgie*, Sbírka rozhodnutí 1987, s. 01773
30. Rozhodnutí ve věci C-49/86 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 1987, s. 02995
31. Rozhodnutí ve věci 70/86 *Komise v. Řecko*, Sbírka rozhodnutí 1987, s. 03545
32. Rozhodnutí ve věci 104/86 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 1988, s. 01799
33. Rozhodnutí ve věci 293/85 *Komise v. Belgie*, Sbírka rozhodnutí 1988, s. 00305
34. Rozhodnutí ve věci 169/87 *Komise v. Francie*, Sbírka rozhodnutí 1988, s. 04093
35. Rozhodnutí ve věci 247/87 *Star Fruit*, Sbírka rozhodnutí 1989, s. 00291
36. Rozhodnutí ve věci C-347/88 *Komise v. Řecko*, Sbírka rozhodnutí 1990, s. I-04747
37. Rozhodnutí ve věci C- 62/89 *Komise v. Francie*, Sbírka rozhodnutí 1990, s. I-00925
38. Rozhodnutí ve věci C- 96/89 *Komise v. Nizozemí*, Sbírka rozhodnutí 1991, s. I-02461
39. Rozhodnutí ve věci C-146/89 *Komise v. Velká Británie*, Sbírka rozhodnutí 1991, s. I-03533
40. Rozhodnutí ve věci C-243/89 *Komise v. Dánsko*, Sbírka rozhodnutí 1993, s. I-03353
41. Rozhodnutí ve věci C-247/89 *Komise v. Portugalsko*, Sbírka rozhodnutí 1991, s. I-03659
42. Rozhodnutí ve spojených věcech C-6/90 a C-9/90 *Francovich*, Sbírka rozhodnutí 1991, s. I-05357
43. Rozhodnutí ve věci C-52/90 *Komise v. Dánsko*, Sbírka rozhodnutí 1992, s. I-02187
44. Rozhodnutí ve věci C- 328/90 *Komise v. Řecko*, Sbírka rozhodnutí 1992, s. I-00425
45. Rozhodnutí ve věci C-101/91 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 1993, s. I-00191
46. Usnesení Soudního dvora ve věci C-29/92 *Asia Motor France v. Komise*, Sbírka rozhodnutí 1992, s. I-03935
47. Rozhodnutí ve věci C-69/92 *Komise v. Lucembursko*, Sbírka rozhodnutí 1993, s. I-05907
48. Rozhodnutí ve věci C-317/92 *Komise v. Německo*, Sbírka rozhodnutí 1994, s. I-02039
49. Rozhodnutí ve věci C-375/92 *Komise v. Španělsko*, Sbírka rozhodnutí 1994, s. I-00923
50. Rozhodnutí ve věci C-431/92 *Komise v. Německo*, Sbírka rozhodnutí 1995, s. I-02189
51. Rozhodnutí ve spojených věcech C-46/93 a 48/96 *Brasserie du Pêcheur a Factortame*, Sbírka rozhodnutí 1996, s. I-01029

52. Rozhodnutí ve věci C-61/94 *Komise v. Německo*, Sbírka rozhodnutí 1996, s. I-03989
53. Rozhodnutí ve věci C-5/94 *The Queen proti Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd*, Sbírka rozhodnutí 1996 Strana I-02553
54. Rozhodnutí ve věci C-279/94 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 1997 I-04743
55. Rozhodnutí ve věci C-52/95 *Komise v. Francie*, Sbírka rozhodnutí 1995, s. I-04443
56. Rozhodnutí ve věci C-191/95 *Komise v. Německo*, Sbírka rozhodnutí 1998, s. I-05449
57. Rozhodnutí ve věci C-265/95 *Komise v. Francie*, Sbírka rozhodnutí 1997, s. I-06959
58. Rozhodnutí ve věci C-388/95 *Belgie v. Španělsko*, Sbírka rozhodnutí 2000, s. I-03123
59. Rozhodnutí ve věci C-35/96 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 1998, s. I-03851
60. Rozhodnutí ve věci C- 328/96 *Komise v. Rakousko*, Sbírka rozhodnutí 1999, s. I-07479
61. Rozhodnutí ve věci C-35/97 *Komise v. Francie*, Sbírka rozhodnutí 1998, s. I-05325
62. C- 43/97 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 1997, s. I-04671
63. Rozhodnutí ve věci C-71/97 *Komise v. Španělsko*, Sbírka rozhodnutí 1998, s. I-05991
64. Rozhodnutí ve věci C-144/97 *Komise v. Francie*, Sbírka rozhodnutí 1998, s. I-00613
65. Rozhodnutí ve věci C-336/97 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 1999, s. I-03771
66. Rozhodnutí ve věci C-359/97 *Komise v. Velká Británie*, Sbírka rozhodnutí 2000 I-06355
67. Rozhodnutí ve věci C-387/97 *Komise v. Řecko*, Sbírka rozhodnutí 2000 I-05047
68. Rozhodnutí ve věci C-408/97 *Komise v. Nizozemí*, Sbírka rozhodnutí 2000 I-06417
69. Rozhodnutí ve věci C-205/98 *Komise v. Rakousko*, Sbírka rozhodnutí 2000, s. I-07367
70. Rozhodnutí ve věci C-214/98 *Komise v. Řecko*, Sbírka rozhodnutí 2000, s. I-09601
71. Rozhodnutí ve věci C-393/98 *Ministério Público a António Gomes Valente proti Fazenda Publica*, Sbírka rozhodnutí 2001, s. I-01327
72. Rozhodnutí ve věci C-426/98 *Komise v. Řecko*, Sbírka rozhodnutí 2002, s. I-02793
73. Rozhodnutí ve věci C-472/98 *Komise v. Belgie*, Sbírka rozhodnutí 2002 I-09741
74. Rozhodnutí ve věci C-159/99 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 2001, s. I-04007
75. Rozsudek Soudu prvního stupně T-191/99 *Petrie a další v. Komise*, Sbírka rozhodnutí 2001, s. II-3677
76. Rozhodnutí ve věci C- 333/99 *Komise v. Francie*, Sbírka rozhodnutí 2001, s. I-01025

77. Rozhodnutí ve věci C-474/99 *Komise v. Španělsko*, Sbírka rozhodnutí 2002, s. I-05293
78. Rozhodnutí ve věci C-478/99 *Komise v. Švédsko*, Sbírka rozhodnutí 2002, s. I-04147
79. Rozhodnutí ve věci C-1/00 *Komise v. Francie*, Sbírka rozhodnutí 2001, s. I-09989
80. Rozhodnutí ve věci C-97/00 *Komise v. Francie*, Sbírka rozhodnutí 2001, s. I-02053
81. Rozhodnutí ve věci C-111/00 *Komise v. Rakousko*, Sbírka soudních rozhodnutí 2001, s. I-07555
82. Rozhodnutí ve věci C-129/00 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 2003, s. I-14637
83. Rozhodnutí ve věci C-372/00 *Komise v. Irsko*, Sbírka rozhodnutí 2001, s. I-10303
84. Rozhodnutí ve věci C-441/00 *Komise v. Velká Británie*, Sbírka rozhodnutí 2002 I-04699
85. Rozhodnutí ve spojených věcech C-20/01 a C-28/01 *Komise v. Německo*, Sbírka rozhodnutí 2003, s. I-03609
86. Rozhodnutí ve věci C-145/01 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 2003, s. I-05581
87. Rozhodnutí ve věci C-224/01 *Köbler*, Sbírka rozhodnutí 2003, s. I-10239
88. Rozhodnutí ve věci C-278/01 *Komise v. Španělsko*, Sbírka rozhodnutí 2003, s. I-14141
89. Rozhodnutí ve věci C-362/01 *Komise v. Irsko*, Sbírka rozhodnutí 2002 I-11433
90. Rozhodnutí ve věci C-441/01 *Komise v. Německo*, Sbírka soudních rozhodnutí 2003, s. I-05463
91. Rozhodnutí ve věci C- 494/01 *Komise v. Irsko*, Sbírka rozhodnutí 2005, s. I-03331
92. Rozhodnutí ve věci C-87/02 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 2004, s. I-05975
93. Rozhodnutí ve věci C-304/02 *Komise v. Francie*, Sbírka rozhodnutí 2005, s. I-06263
94. Rozhodnutí ve věci C-385/02 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 2004, s. I-08121
95. Rozhodnutí ve věci C- 394/02 *Komise v. Řecko*, Sbírka rozhodnutí 2005, s. I-04713
96. Rozhodnutí ve věci C- 147/03 *Komise v. Rakousko*, Sbírka rozhodnutí 2005, s. I-05969
97. Rozhodnutí ve věci C-204/03 *Komise v. Španělsko*, Sbírka rozhodnutí 2005, s. I-08389
98. Rozhodnutí ve věci C-278/03 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 2005, s. I-03747
99. Rozhodnutí ve věci C-287/03 *Komise v. Belgie*, Sbírka rozhodnutí 2005, s. I-03761
100. Rozhodnutí ve věci C- 320/03 *Komise v. Rakousko*, Sbírka rozhodnutí 2005, s. I-09871

101. Rozhodnutí ve věci C-358/03 *Komise v. Rakousko*, Sbírka rozhodnutí 2004, s. I-12055
102. Rozhodnutí ve věci C-396/03 P *Magnus Killinger v. SRN*, Rada EU a Komise, Sbírka rozhodnutí 2005, s. I-04967
103. Stanovisko generálního advokáta ve věci C- 475/03 *Banca popolare di Cremona Soc. coop. arl proti Agenzia Entrate Ufficio Cremona*, Sbírka rozhodnutí 2006, s. I-09373
104. Rozhodnutí ve věci C-456/03 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 2005, s. I-05335
105. Rozhodnutí ve věci C-459/03 *Komise v. Irsko*, Sbírka rozhodnutí 2006, s. I-04635
106. Rozhodnutí ve věci C-519/03 *Komise v. Lucembursko*, Sbírka rozhodnutí 2005, s. I-03067
107. Rozhodnutí ve věci C-525/03 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 2005, s. I-09405
108. Rozhodnutí ve věci C-33/04 *Komise v. Lucembursko*, Sbírka rozhodnutí 2005, s. I-10629
109. Rozhodnutí ve věci T-36/04 *Association de la presse internationale ASBL v. Komise*, Sbírka rozhodnutí 2007, s. II-03201
110. Rozhodnutí ve věci C-119/04 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 2006, s. I-06885
111. Rozhodnutí ve věci C-154/04 *Španělsko v. Spojené království*, Sbírka rozhodnutí 2005, s. I-06451
112. Rozhodnutí ve věci C-156/04 *Komise v. Řecko*, Sbírka rozhodnutí 2007. s. I-04129
113. Rozhodnutí ve věci C-177/04 *Komise v. Francie*, Sbírka rozhodnutí 2006, s. I-02461
114. Rozhodnutí ve věci C-221/04 *Komise v. Španělsko*, Sbírka rozhodnutí 2006, s. I-04515
115. Rozhodnutí ve věci C-255/04 *Komise v. Francie*, Sbírka rozhodnutí 2006, s. I-05251
116. Usnesení Soudu prvního stupně ve věci T-247/04 *Asociación de exportadores españoles de productos farmacéuticos (Aseprofar) a Española de desarrollo e impulso farmacéutico, SA (Edifa) v. Komise*, Sbírka rozhodnutí 2005, s. II-03449
117. Rozhodnutí ve věci C-503/04 *Komise v. Německo*, Sbírka rozhodnutí 2007, s. I-06153
118. Rozhodnutí ve věci C- 523/04 *Komise v. Nizozemí*, Sbírka rozhodnutí 2007, s. Strana I-03267
119. Rozhodnutí ve věci C-23/05 *Komise v. Lucembursko*, Sbírka rozhodnutí 2005 I-09535

120. Stanovisko generálního advokáta ve věci C-178/05 *Komise v. Řecko*, Sbírka soudních rozhodnutí 2005, s. II-04807
121. Rozhodnutí ve věci C-178/05 *Komise v. Řecko*, Sbírka rozhodnutí 2007, s. I-04185
122. Rozhodnutí ve věci C- 337/05 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 2008, s. I-02173
123. Rozhodnutí ve věci C-387/05 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 2009, s. I-11831
124. Rozhodnutí ve věci C-70/06 *Komise v. Portugalsko*, Sbírka rozhodnutí 2008, s. I-00001
125. Rozsudek Tribunálu T-139/06 *Francie v. Komise*, Sbírka rozhodnutí 2011 II-07315
126. Rozhodnutí ve věci C-186/06 *Komise v. Španělsko*, Sbírka rozhodnutí 2007, s. I-12093
127. Rozhodnutí ve věci C-205/06 *Komise v. Rakousko*, Sbírka rozhodnutí 2009, s. Strana I-01301
128. Rozhodnutí ve věci C- 239/06 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 2009, s. I-11913
129. Rozhodnutí ve věci C-249/06 *Komise v. Švédsko*, Sbírka rozhodnutí 2009, s. I-01335
130. Stanovisko generálního advokáta ve věci C-347/06 *ASM Brescia SpA proti Comune di Rodengo Saiano*, Sbírka rozhodnutí 2008, s. I-05641
131. Rozhodnutí ve věci C-445/06 *Danske Slagterier v. Německo*, Sbírka rozhodnutí 2009, s. I-02119
132. Rozhodnutí ve věci C-489/06 *Komise v. Řecko*, Sbírka rozhodnutí 2009, s. I-01797
133. Rozhodnutí ve věci C-40/07 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 2007, s. I-00155
134. Rozhodnutí ve věci C-121/07 *Komise v. Francie*, Sbírka rozhodnutí 2008, s. I-09159
135. Rozhodnutí ve věci C- 247/07 *Komise v. Velká Británie*, Sbírka rozhodnutí 2008, s. I-00173
136. Rozhodnutí ve věci C-273/07 *Komise v. Lucembursko*, Sbírka rozhodnutí 2008, s. I-00035
137. Rozhodnutí ve věci C-416/07 *Komise v. Řecko*, Sbírka rozhodnutí 2009, s. I-07883
138. Rozhodnutí ve spojených věcech C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P *Association de la presse internationale ASBL (API)*, Sbírka rozhodnutí 2010, s. I-08533
139. Rozhodnutí ve věci C-546/07 *Komise v. Německo*, Sbírka rozhodnutí 2010, s. I-00439
140. Rozhodnutí ve věci C-568/07 *Komise v. Řecko*, Sbírka rozhodnutí 2009, s. I-04505
141. Rozhodnutí ve věci C-41/08 *Komise v. Česká republika*, Sbírka rozhodnutí 2008, s. I-00175

142. Rozhodnutí ve věci C-105/08 *Komise v. Portugalsko*, Sbírka rozhodnutí 2010, s. I-05331
143. Rozhodnutí ve věci C-109/08 *Komise v. Řecko*, Sbírka soudních rozhodnutí 2009, s. I-04657
144. Rozhodnutí ve věci C-154/08 *Komise v. Španělsko*, Sbírka rozhodnutí 2009, s. I-00187
145. Rozhodnutí ve věci C-165/08 *Komise v. Polsko*, Sbírka rozhodnutí 2009, s. I-06843
146. Rozhodnutí ve věci C-211/08 *Komise v. Španělsko*, Sbírka rozhodnutí 2010, s. I-05267
147. Rozhodnutí ve věci C-246/08 *Komise v. Finsko*, Sbírka rozhodnutí 2009, s. I-10605
148. Rozhodnutí ve věci C-308/08 *Komise v. Španělsko*, Sbírka rozhodnutí 2010, s. I-04281
149. Rozhodnutí ve věci C-334/08 *Komise v. Itálie*, Sbírka rozhodnutí 2010, s. I-06869
150. Rozhodnutí ve věci C-343/08 *Komise v. Česká republika*, Sbírka rozhodnutí 2010, s. I-00275
151. Rozhodnutí ve věci C-350/08 *Komise v. Litva*, Sbírka rozhodnutí 2010, s. I-10525
152. Rozsudek Tribunálu ve věci T-465/08 *Česká republika v. Komise*, Sbírka rozhodnutí 2011, s. II-01941
153. Rozhodnutí ve věci C-475/08 *Komise v. Belgie*, Sbírka rozhodnutí 2009, s. I-11503
154. Rozhodnutí ve věci C-542/08 *Barth*, Sbírka rozhodnutí 2010, s. I-03189
155. Rozhodnutí ve věci C-567/08 *Komise v. Řecko*, Sbírka rozhodnutí 2009, s. I-00117
156. Rozhodnutí ve věci C-568/07 *Komise v. Řecko*, Sbírka rozhodnutí 2009, s. I-04505
157. Rozsudek Tribunálu ve věci T-33/09 *Portugalsko v. Komise*, Sbírka rozhodnutí 2011, s. II-01429
158. Rozhodnutí ve věci C-378/09 *Komise v. Česká republika*, Sbírka rozhodnutí 2010, s. I-00078
159. Rozhodnutí ve věci C-407/09 *Komise v. Řecko*, Sbírka rozhodnutí 2011, s. I-02467
160. Rozhodnutí ve věci C-496/09 *Komise v. Itálie*, dosud nepublikováno
161. Rozhodnutí ve věci C-522/09 *Komise v. Rumunsko*, Sbírka rozhodnutí 2011, s. I-02963
162. Rozhodnutí ve věci C-364/10 *Maďarsko v. Slovensko*, dosud nepublikováno
163. Rozhodnutí ve věci C-610/10 *Komise v. Španělsko*, dosud nepublikováno
164. Rozhodnutí ve věci C-37/11 *Komise v. Česká republika*, dosud nepublikováno
165. Rozhodnutí ve věci C-85/11 *Komise v. Irsko*, dosud nepublikováno

166. Rozhodnutí ve věci C-109/11 *Komise v. Česká republika*, dosud nepublikováno
167. Stanovisko generálního advokáta ve věci C-241/11 *Komise v. Česká republika*, dosud nepublikováno
168. Rozhodnutí ve věci C-241/11 *Komise v. Česká republika*, dosud nepublikováno
169. Rozhodnutí ve věci C-270/11 *Komise v. Švédsko*, dosud nepublikováno
170. Rozhodnutí ve věci C-279/11 *Komise v. Irsko*, dosud nepublikováno
171. Stanovisko generálního advokáta ve věci C-292/11 P *Komise v. Portugalsko*, dosud nepublikováno
172. Rozhodnutí ve věci C-374/11 *Komise v. Irsko*, dosud nepublikováno
173. Rozhodnutí ve věci C-533/11 *Komise v. Belgie*, dosud nepublikováno



## 9. RESUMÉ IN ENGLISH

The European Union is governed by the rules binding on the Member States. Their enforcement is ensured by the various mechanisms created for that purpose. One of those is the procedure for the failure to fulfill an obligation under the Treaties according to articles 258 and the following of the Treaty on Functioning of the European Union. So called “infringement procedure” can be initiated by the European Commission (hereinafter called “Commission”) or by a Member State if another Member State infringes the EU law.

The purpose of the procedure is to control the conformity with the EU law rules by all the Member States. The procedure is commenced to make the Member State to adopt necessary measures to remedy the situation. The primary aim is to establish the responsibility of the Member State and to reach the remedy rather than to sanctionate the Member State. Though, the sanctioning aspect plays important role – as a preventive tool.

In the thesis a special attention is paid to the subjects, who influence the procedure. These are not only the participants of the procedure itself, i.e. the Member State and the Commission, but a significant role is played also by the Court of Justice and by the individuals. Therefore I speak about the “players” of the procedure. The Member States can act in two different roles- first, they are the wrongdoers, i.e. those, who infringe the EU law, and second, they can be also the Guardians of the Treaties in case of procedure initiated in accordance of the art. 259 TFEU. During the time the Member States also evolved the whole system of defences in order to eliminate the responsibility for the infringement. Despite the inventiveness of the States the Court rejected all of them. Only in case of *vis major* it was indicated that under certain conditions the defence might be acceptable.

The Commission as the Guardian of the Treaties prosecutes the failures by the Member States. Decisive part is performed by the Court of Justice as it establishes not only what the infringements of the EU law are, but also creates the rules of infringement procedure as the primary law is not very large on that point. Important role is performed by the individuals, i.e. the EU citizens, who are generous source of information for the Commission about the possible infringements by the Member States as the individuals are entitled to lodge the complaint to the Commission if they feel that the EU law is being infringed. Due to the interaction of all those players the EU law and the infringement procedure is vitally evolving.

The essential part of the thesis deals with the description of the phases of the procedure as the properly managed procedure, mainly its prejudicial part, is crucial for the success of the action taken by the Commission to the Court.

The infringement procedure developed as several-stage procedure. If the breach of the EU law occurs, the procedure according to art. 258 TFEU is started. It has two stages – the prejudicial governed by the Commission and the judicial stage before the Court of Justice. In 2008 the Commission introduced a new tool for solution of possible infringements, so called the EU Pilot project through which all the possible infringements are being solved before the infringement procedure is started officially. As almost all infringements are dealt with through the EU Pilot (except for procedures according to art. 260 TFEU or notification infringements) the EU Pilot serves as the “zero” phase of the procedure.

The procedure of article 258 TFEU results in the judgement declaring, whether the infringement occurred or not. Once the condemning judgement is issued, the Member State must adopt all the necessary measures to comply with the duties set by the judgement as soon as possible. If not, the Commission may start the infringement procedure according to art. 260 TFEU that has also two stages. However, the aim of art. 260 TFEU is to force the State to comply with the previous judgement of the Court by the threat of a sanction. The Commission can propose to the Court either penalty payment or a lump sum or both.

As the sanctioning is the really impressive aspect about the infringement procedure, the thesis deals also with the principles laid down by the case law of the Court of Justice for imposing the sanctions. The three main fundamental criteria are: (a) the seriousness of the infringement, (b) its duration and (c) the need to ensure that the penalty itself is forbidding enough to stop the infringement. However there is the whole of other criterias that interfere the process of laying down the sanctions.

The analysis and the detailed description of the roles of the Member States, the Commission, the Court of Justice but also of the individual citizens and of the course of procedure helped me to identify some of the problematic aspects that goes within the infringement procedures. One must understand that the infringement procedure as a product of common accord of the Member States cannot be ideal and therefore it “suffers” from imperfections. Therefore, I identify and in a separate part of the thesis more describe in more detail the following problems of the infringement procedure: (1) the length of the procedure, (2) too wide discretion of the Commission, (3) the

absence of time limits for the acts of the Commission within the prejudicial stage, (4) confusion of the types of the infringement procedures by the Commission, (5) the necessity of two procedures for imposition of the sanction, (6) the declaratory character of the judgement according to art. 258 TFEU as problem for duly fulfillment of the judgement, (7) unclear power of the Commission to assess the compliance with the judgement according to art. 260 TFEU, (8) ambiguity about the initiation of the sanctioning procedure according to art. 260 TFEU, (9) unclear amount of sanctions, (10) the absence of the legal basis for the EU Pilot project and (11) the access of the public to information on infringement procedure.

Despite the existence of the above mentioned imperfections the infringement procedure is functioning, and even relatively well. Therefore it is questionable whether all these aspects may be called problematic. Moreover some of them seem to be solved in the near future: e.g. the confusion of the types of the infringement procedures or unclear power of the Commission to assess the compliance with the judgement according to art. 260 TFEU will be clarified by the case law of the Court of Justice. Others, as e.g. the declaratory character of the judgement according to art. 258 TFEU as problem for proper fulfillment of the judgement, will be remedied as the Commission makes its pleading and the management of the prejudicial phase more precise. The question of laying down the sanctions will be made more clear by the increasing case law. But some of the problems as e.g. the wide Commission's discretion can be solved only by the explicit change of the EU law, which as the Lisbon Treaty showed is rather improbable.

However I hope that the thesis proved to present that despite all the imperfections the procedure is still performing its role as a tool of enforcement of the EU law and is still being respected by the Member States. Therefore it seems that at the moment nothing better has been invented for that purpose.

## **10. KLÍČOVÁ SLOVA**

řízení pro porušení Smluv, článek 258, Smlouva o fungování EU

infringement procedure, article 258, Treaty on the Functioning of the EU